

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO OU UMA PROPOSTA DE FORMAÇÃO/QUALIFICAÇÃO

Albernes Alcântara de Macêdo
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG
albernes_macedo@hotmail.com

Vanda Lúcia Batista dos Santos Souza
Instituto Federal da Paraíba – IFPB
vandaluciabs@gmail.com

Maria do Socorro Lima
Universidade Federal da Paraíba – UFPB
mariasocorrolima@hotmail.com

RESUMO

As políticas públicas relacionadas à qualidade da educação nacional começam a se propagar no início da década de 80 em alguns países da Europa e nos países latino-americanos, especificamente em um momento de crise econômica e política global. É nessa conjuntura, que se inserem os programas de avaliação institucional na educação brasileira, com o Estado assumindo um novo papel: o de regulador e avaliador. Assim sendo, o presente estudo objetiva entender a que vertente serve a avaliação Institucional, se de formação ou de regulação das instituições educacionais no Brasil. Para isso, faz-se necessário apresentar as modificações forjadas pelo modelo econômico proveniente da estrutura capitalista, e a reprodução destas nas Políticas Públicas Educacionais para a Educação Superior, que apresentavam como pano de fundo a contenção da crise provocada pela baixa rentabilidade do capital e os consideráveis cortes nas políticas sociais, iniciadas a partir do Governo Fernando Collor de Melo (1990), as que foram regulamentadas no Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), e as efetivadas no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010). Assim sendo, apresenta-se de forma sucinta os aspectos do novo modelo econômico e a implementação das políticas neoliberais nos governos Collor de Melo, FHC e LULA, bem como, as propostas para a Avaliação Institucional no contexto do Ensino Superior no país, através da descrição dos aspectos gerais do PAIUB, Exame Nacional de Cursos, Provão e do SINAES. Ao analisar os programas de Avaliação Institucional, do período em enfoque, identificamos que apesar dos avanços, faz-se

necessário uma reconfiguração do papel do Estado para além do controle e a uma concreta participação da sociedade na elaboração e aplicação das políticas educacionais, sem, contudo, ferir a autonomia universitária, objetivando principalmente assegurar a qualidade do processo avaliativo no Ensino Superior.

Palavras Chaves: Avaliação Institucional, Formação, Regulação.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas, relacionadas à qualidade da educação nacional começam a se propagar em alguns países da Europa, no início da década de 80, especificamente em um momento de crise econômica e de cortes nos orçamentos de políticas públicas.

Para entendermos a que vertente serve a avaliação Institucional no Brasil: a da emancipação ou a da regulação faz-se necessário primeiro apresentar as modificações forjadas pelo modelo econômico proveniente da estrutura capitalista, e, a reprodução destas nas Políticas Públicas Educacionais para a Educação Superior, que apresentavam como pano de fundo a contenção da crise provocada pela baixa rentabilidade do capital e os cortes nas políticas sociais, iniciadas a partir do Governo Fernando Collor de Melo (1990) e mais fortemente as que foram regulamentadas no Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-2002), e no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva - Lula (2002-2010).

Apresentamos de forma sucinta o histórico da crise do capital, os aspectos do novo modelo econômico e a implementação das políticas neoliberais, nos governos Collor de Melo, FHC e LULA, e os impactos destas nas Políticas Públicas para a Educação Superior no Brasil, e a partir destas a reconfiguração das propostas para a Avaliação Institucional nas instituições de Ensino Superior no país.

Com o objetivo de situarmos em qual vertente avaliativa as políticas educacionais para Avaliação do Ensino Superior em âmbito nacional se associam, se formativa ou de regulação, apresentamos os aspectos gerais do Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, bem como, do SINAES e sua aplicabilidade em um momento de transição governamental, sua relação com o Programa de Avaliação Institucional nas Universidades Brasileiras - PAIUB e a extensão da sua regulamentação no Decreto Lei nº 5.733/2006, chamado de “Decreto Ponte”, este último, na tentativa de, conforme Barreyro e Rothen, (2006), “conciliar as

tendências presentes nos diversos documentos publicados no âmbito do MEC/CONAES/INEP”.

Sendo este um tema como afirma Sobrinho (1996) de maior atualidade e importância, e ainda considerando os limites deste estudo, este texto se apresenta como uma reflexão a ser aprofundada, e a ser somada com outras questões que subsidiem e aprofundem a análise, pois como afirma o mesmo autor “a avaliação institucional é um campo de disputas que ultrapassa as questões de fundo”.

O artigo está dividido da seguinte forma. Primeiramente procura fazer uma breve contextualização histórica da Avaliação Institucional, ressaltando a influência das políticas neoliberais nos programas de avaliação para a educação. Em seguida, traz algumas opiniões sobre o que é a Avaliação Institucional, no intuito de ampliar a compreensão e utilização do termo. Logo após, busca descrever a Avaliação Institucional no Brasil, destacando-o como instrumento fundamental para o acompanhamento sistemático em todos os níveis educacionais, principalmente, na educação superior, das reformas e dos ajustes neoliberais nas políticas para a Educação em todo o mundo. Finalmente, serão feitas as considerações finais e a apresentação das referências utilizadas na pesquisa.

2 HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Na esfera internacional o percurso histórico da avaliação no ensino superior, mostra que ela tem sido implementada e desenvolvida desde a década de 70 nos países europeus, expandindo-se também para os Estados Unidos e países da América Central. Surge em um momento de crise econômica permeada pelo avanço do capitalismo, e cortes nos orçamentos das políticas públicas.

Esse movimento histórico, em que se inserem os programas de avaliação decorrentes de políticas públicas para a educação, é marcado também pelo processo de transnacionalização da economia, do avanço tecnológico, das mudanças na organização do trabalho e da crise fiscal. Entra em cena a política dos atores considerados neoliberais que defendem a volta às leis do mercado, sem restrições, a retirada da intervenção do Estado na economia e a contenção dos gastos públicos o que resultou na redução de investimentos em políticas sociais. Nesse contexto dá-se a expansão global das políticas neoliberais, nos países latino-americanos, dentre eles o Brasil, com o Estado assumindo o papel central no desenvolvimento do modo de produção capitalista.

As mudanças em curso provenientes do novo modelo econômico e da revolução científico-tecnológica evidenciaram a necessidade de adequações no mundo do trabalho, e por consequência no trabalho docente. As novas exigências impostas pelos organismos financeiros internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, impuseram ao Estado um novo papel no cenário político e econômico, qual seja: o de “regulador e avaliador”.

Nessa perspectiva de “controle” o Estado lança mão de privatizações, transfere funções específicas dos serviços para o mercado e, desta forma, altera as relações entre os setores público e privado, uma vez que deixa de lado o seu papel de provedor total de benefícios e serviços públicos.

3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: ALGUMAS OPINIÕES

Para que se possa ampliar a compreensão, bem como, a abrangência na utilização da Avaliação Institucional, importante se destacar algumas opiniões sobre do termo.

Nessa perspectiva, Belloni (1999) faz *a priori* uma distinção entre Avaliação Institucional e Avaliação Educacional. Para a autora, a Avaliação Educacional se relaciona mais diretamente a “aprendizagem ou desempenho escolar”, ou seja, sob essa ótica, a avaliação é utilizada para analisar o rendimento do aluno na escola. Já a Avaliação Institucional, está relacionada com as “Instituições e Políticas Públicas”. Nesse sentido, Belloni (1999, p. 38) acrescenta:

A avaliação de instituições educacionais refere-se à análise do desempenho global da instituição, considerando todos os fatores envolvidos, em face dos objetivos ou da missão da instituição, no contexto social, econômico, político e cultural no qual está inserida. Envolve avaliar seus processos de funcionamento e seus resultados, inseridos na realidade social, identificando os fatores favoráveis ao bom andamento e aqueles responsáveis pelas dificuldades, com vistas à sua superação.

Corroborando da opinião acima apresentada, uma vez que considera a Avaliação Institucional um instrumento de análise da performance do trabalho e das atividades realizadas por uma instituição, Ribeiro (2009, p. 58-59) também destaca que:

a avaliação é também utilizada para julgar o trabalho das instituições de ensino e dos sistemas educacionais, seja para verificar a sua eficácia e eficiência, seja para identificar os efeitos produzidos por uma ação ou uma

política aplicada ao sistema educacional ou a uma instituição em particular, seja ainda para identificar a consecução de objetivos previamente propostos.

Sobrinho (1996) discute o tema sob outro ponto vista, considerando a Avaliação Institucional como algo que vai além do “gerenciamento das instituições” e que extrapola as formalidades organizacionais. Nessa perspectiva, Sobrinho (1996, p. 17), observa:

A avaliação que se restringe a medir quantidades e volumes e comparar instituições não levando em conta suas diversidades a identidade que torna única a cada uma delas, as condições específicas e a história que constroem distintas relações de produção e compromisso sociais, essa avaliação pode ser útil para os administradores e para os responsáveis pelas políticas educacionais, embora claramente insuficientes.

Percebe-se claramente uma advertência do autor quanto a utilização da avaliação que desconsidera as especificidades e particularidades das Instituições, objetivando apenas quantificar, ou apenas criar, no meio educacional, um “ranking” de melhores e piores. Nesse sentido, conforme ainda observado por Sobrinho (1996, p. 17) “sua função pedagógica é praticamente nula”.

4 A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL: REFLEXOS DA EMANCIPAÇÃO OU DA REGULAÇÃO

No Brasil, as políticas neoliberais são adotadas mais sistematicamente, a partir de 1990, no governo Fernando Collor de Melo, tendo como ponto central a política de privatizações e a abertura do mercado nacional ao comércio exterior. Com isso se proclama a superlativização do setor privado, bem como suas formas de gerenciamento e seus resultados, transformando o mercado em protagonista do crescimento econômico.

Entretanto, o avanço do neoliberalismo no país, se propaga de forma mais fortalecida e se tornará mais enfática na educação, durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010).

As políticas educacionais definidas a partir deste novo modelo econômico são evidenciadas nas diversas reformas em todos os níveis de ensino na educação brasileira, apresentando no bojo de suas propostas perspectivas de ajuste econômico, da expansão do setor privado e retração do público e do incentivo à competitividade. Nesse ínterim, a

dimensão mais valorizada e enfatizada nessas políticas educacionais neoliberais, foi a avaliação, que se constituiu em um instrumento fundamental para o acompanhamento sistemático das reformas em todos os níveis educacionais e mais especificamente na educação superior. Esse momento foi marcado por divergências políticas e reações da sociedade e comunidade acadêmica, no interior das universidades, quanto à função prioritária da avaliação, se como instrumento de formação ou de regulação.

Tendo que atender às novas demandas emergentes dos pressupostos políticos neoliberais a educação superior passa a responder por novos desafios educacionais e formativos como a qualificação de mão de obra de alto nível, a produção de novas tecnologias, bem como outras exigências do mercado de trabalho tais como a inovação, a formação continuada, o empreendedorismo, a promoção da cidadania, o investimento em pesquisa, a promoção social dos grupos desfavorecidos, dentre outros aspectos. E, como forma de garantir estas adequações ao novo modelo educacional vigente, entra em cena, a prática da avaliação institucional mais fortemente pelo Estado.

Sob essa perspectiva e destacando o papel e a validade da avaliação institucional Sobrinho (1996) preconiza que a avaliação institucional tem uma grande força instrumental e uma considerável densidade política. Assim, ainda que também seja uma questão técnica, mais importante são as suas ações e seus significados políticos.

Porém, ainda segundo Dias Sobrinho (2003) existem duas concepções de avaliação Institucional. A avaliação somativa que objetiva o controle, o reconhecimento das exigências do mercado de trabalho e se estas estão sendo implantadas nos cursos de graduação. Baseia-se em indicadores dos resultados obtidos nas avaliações. A segunda concepção, considera a formação humana e como afirma Ribeiro(2009) “é utilizado principalmente nos processos de autoavaliação, ou em processos em que esta é tomada como eixo, como atividade central da avaliação”. É o que muitos autores intitulam de Avaliação Participativa.

Dessa forma, Rothen (2006) observa ainda que as duas concepções têm como eixo central a qualidade, entretanto as diferenças a que ou a quem servem o conceito de qualidade é que determina o tipo de avaliação praticada. Sendo que, para Santos, Sadala e Borges (2003) “Na visão neoliberal, os técnicos das agências estatais é que definem o que é qualidade na serem utilizados para aferi-la”. Ao contrário, “Na avaliação participativa e emancipatória a definição da qualidade e dos indicadores é negociada com os agentes do processo (professores, administrativo e alunos)”. (SANTOS; SADALA; BORGES, 2003)

No histórico do ensino superior no Brasil, dois programas institucionais apresentados revelam a prática dessas duas correntes no processo de avaliação institucional no país. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) elaborado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) foi sancionado em 1994 e teve como base conceitual o modelo de avaliação emancipatória. A adesão das universidades ao programa ocorreu de forma voluntária e atingiu um percentual significativo das IES. Como veremos, esse modelo de avaliação, não se coadunou as políticas implantadas durante o Governo FHC, vindo a ressurgir no início do Governo de Lula.

Em 1996, o Ministério da Educação (MEC), na gestão do então Ministro Paulo Renato Souza, tendo como base o Decreto Nº 2026 de 10/10/1996, estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior, indicando o MEC como o órgão que deveria avaliar o ensino superior. Dentre esses procedimentos é lançado o Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão. Com enfoque avaliativo regulatório este exame era obrigatório para todos os alunos formandos dos cursos escolhidos pelo Ministério. Ao iniciar em 1996, contemplava apenas três cursos sendo extinto em 2003, avaliando 26 cursos.

Vale ressaltar, que na gestão do então Ministro Paulo Renato de Souza foi sendo promulgado um conjunto de atos legislativos que definiam os atos regulatórios de avaliação para o Ensino Superior. Além do Exame Nacional de Cursos (Provão), formalizado na Lei 9.131, de 24/11/1995 e em 1996 foi expedido o Decreto 2.021 de 10/10/1996 que regulamentava as avaliações das condições de oferta dos cursos de graduação, da pós-graduação e das instituições. Através da portaria MEC nº 755 de 1999 foi determinado que a SESu ficasse responsável por instaurar o processo de renovação de credenciamento dos cursos que tivessem obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas realizadas pelo Exame Nacional de Curso, como também daqueles que tivessem obtido conceito CI (Condições Insuficientes) em dois aspectos da avaliação da oferta de cursos de graduação. Em 2001 foi promulgado o Decreto nº 3.860, no intuito de organizar o Ensino Superior, bem como, orientar a avaliação dos cursos e das instituições.

Dentro dessa política, o PAIUB que tinha como princípio fundamental a participação efetiva de todos os membros da instituição, passou a configurar apenas como componente da avaliação interna, responsabilidade de cada Instituição. Já a avaliação externa, de conformidade com as legislações supracitadas ficou ao encargo do Ministério da Educação.

Conforme Polidori (2000) “apesar do PAIUB integrar o componente interno de um suposto sistema de avaliação do ensino superior, esta foi uma ação política apenas para não extingui-lo, mas o Ministério não tinha nenhuma intenção de fortalecê-lo”.

A sistemática de avaliação implantada revelava, nesse modelo proposto, o seu papel central como sendo o de regular as Universidades, com base na necessidade de controlar a qualidade expondo seus resultados e índices conforme a lógica do mercado competitivo. Para Sobrinho (2000) “a política de avaliação conduzida pelo MEC era marcada pela ideia de fiscalização e punição”.

O Governo de Lula, em 2003, cria a *Comissão Especial de Avaliação do Ensino Superior* (CEA), com a finalidade de propor estratégias e critérios visando à reformulação dos processos e políticas da educação superior.

A Comissão presidida por José Dias Sobrinho (UNICAMP) e composta por representantes da Secretaria de Educação Superior (SESu), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e especialistas ligados às universidades públicas e privadas, sugeriu ao Ministério da Educação a criação da Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CONAES) com a função de coordenar e supervisionar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Segundo Rothen (2006, p. 17) “a elaboração e a implantação da nova proposta de avaliação é marcada por divergências nos bastidores do governo Lula”. E ressalta ainda que “o pano de fundo da divergência é a discussão do papel que a avaliação da educação superior deve cumprir: a formação/emancipação ou a regulação/controle”.

O objetivo da CONAES, desde a concepção, foi apresentar o processo de avaliação como participativo. Tal aspecto é retratado na metodologia utilizada para a construção do documento. Ao descrever este processo a CEA afirma que:

As reflexões e os estudos da CEA foram alimentados por um amplo processo de interlocução com a sociedade. Como parte muito importante de seus trabalhos, a CEA ouviu em audiências públicas, realizadas no MEC, em Brasília, e durante a Reunião da SBPC, em Recife, 38 entidades representativas de distintos setores da sociedade, especialmente as mais diretamente relacionadas com a Educação Superior. (BRASIL/INEP, 2004, p. 12)

Em outro momento, apresenta seu posicionamento em relação à política de avaliação, ainda em vigor, proposto pelo governo anterior, de ênfase regulatória, reafirmando os pressupostos de uma prática avaliativa construtiva.

Os instrumentos em vigor, que sejam considerados válidos, devem ser preservados e aperfeiçoados, porém integrados a outra lógica que seja capaz de construir um sistema nacional de avaliação da educação superior, articulando regulação e avaliação educativa. O enfoque a ser adotado considera a Avaliação Institucional não como um fim em si, mas como parte de um conjunto de políticas públicas, no campo da educação superior, voltadas para a expansão do sistema pela democratização do acesso, para que a qualificação do mesmo faça parte de um processo mais amplo de revalorização da educação superior como parte de um projeto de desenvolvimento da nação brasileira. (BRASIL/INEP, 2004, p.22)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, proposto pela CEA, instalado através da Lei 10.861 de 15/04/2004, foi elaborado com base em três grandes pilares: a Avaliação Institucional composta pela Autoavaliação e Avaliação Externa; a Avaliação de Graduação e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes da Educação Superior (ENADE).

Apesar de apresentar diretrizes para uma proposta que fortalecesse a autonomia das universidades com vistas à melhoria da qualidade de suas atividades técnico-científicas, a letra da lei revelou segundo Barreyro e Rothen (2006) a persistência de duas concepções da avaliação: a do PAIUB e a do ENC-Provão e suas metamorfoses. A do PAIUB na proposta de autoavaliação e a de controle, aferição de produto do ENC-Provão na proposta de Avaliação Externa.

Barreyro e Rothen (2006) comprovam tal argumentação quando compararam alguns aspectos da lei do SINAES com as propostas avaliativas do Governo FHC, descritos a seguir:

- Função da avaliação: na CEA a função da avaliação é emancipatória e o agente principal é a comunidade interna. Na lei nº 10.861/2004 a função é o controle conforme descrito em seu Artigo 2º, parágrafo único;
- No governo Fernando Henrique, o órgão responsável pela educação superior era o INEP; na proposta da CEA o CONAES seria o núcleo coordenador e executor da avaliação. Entretanto na lei do SINAES aprovada, a CONAES e o INEP tiveram as responsabilidades divididas.
- Na proposta da CEA, o foco da avaliação são as instituições trazendo presente a idéia do PAIUB de que a avaliação sempre é institucional. A Lei n. 10.861/04 tem como objeto da avaliação as instituições, os cursos e os estudantes, aspectos também objetos da avaliação de experiências avaliativas anteriores.
- O Exame de Desempenho Acadêmico proposto pela lei 9.131/95 foi o Provão aplicado aos estudantes formandos. A CEA propôs o PAIDEIA que objetivava

fornecer informações para os processos de avaliação e avaliação institucional. A lei do SINAES aprovou o ENADE aplicado até os dias atuais.

- A divulgação dos resultados nas políticas anteriores visava estabelecer um ranking dos cursos e instituições. Na Lei nº 10.861/04 propõe-se a escala de cinco conceitos, antes utilizada, a ser atribuída como resultado de cada uma das avaliações (Institucional, Curso e ENADE). Apesar de compartimentalizado, uma vez que a divulgação dos resultados é feita separadamente, retoma-se a idéia do ranking das instituições universitárias.

Na perspectiva de resgatar os objetivos antes propostos e possivelmente na tentativa de também resgatar o espírito de proposta da CEA, na Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) são elaborados dois documentos intitulados *Diretrizes para a Avaliação das Instituições da Educação Superior* e o *Roteiro para a Avaliação Interna*.

Em primeira instância, a CONAES assumiu a responsabilidade de desenvolver os indicadores de qualidade que seriam considerados na avaliação. Após a elaboração desses documentos o que se notou foi a diversidade de conceitos com os quais foi tratada a questão da qualidade.

Nas *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior* (2004) e o *Roteiro de Autoavaliação institucional* (INEP, 2005), a autoavaliação institucional é o pilar basilar das avaliações tendo então o conceito emancipatório como pressuposto.

Entretanto o documento *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior: diretrizes e instrumento* (BRASIL, 2005), assume uma visão contrária à ideia de avaliação formativa apresentada no início da descrição do documento. Na prática os processos da avaliação externa apresentou pressupostos de função regulatória. No decorrer do documento é apresentada a separação entre a autoavaliação e a avaliação externa justificando que existiriam dois tipos de padrões: os particulares, propostos pela IES, ou seja, a autoavaliação, e os universais definidos no documento como sendo: “a adequação e a pertinência dos processos de formação, o rigor acadêmico e científico, a condição social, científica e cultural da produção acadêmica, a construção da cidadania e o exercício da democracia.” (CONAES/INEP 2005, p.11) responsabilidade da avaliação externa; Foram também apresentados os indicadores e o peso de cada um deles na avaliação externa das Instituições.

Fica nítido que esta proposta de avaliação externa distancia-se dos objetivos iniciais da CEA e aproxima-se da proposta de avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso, a qual apresentava um conjunto de indicadores com seus respectivos pesos cujos cálculos

levavam a elaboração de um conceito final. Pode-se analisar que, enquanto proposta teórica, o SINAES apresentava de forma elucidativa o paradigma de avaliação em que se sustentava, porém é na implantação desses documentos que ocorreram as contradições decorrentes a que interesses se ajusta o modelo avaliativo. A chave da questão é a definição do que é qualidade da educação superior e qual o melhor instrumento para mensurá-la.

Na tentativa de diminuir a enorme quantidade de normas emitidas por diversos órgãos do Ministério, bem como, na tentativa de reduzir as contradições existentes entre o *Roteiro de Autoavaliação institucional* e o *Instrumento de Avaliação Externa de Instituições*, o Governo promulga no final de fevereiro de 2006 o Decreto Lei nº 733/2006, conhecido como “*Decreto Ponte*”.

Na letra da lei, O Decreto Ponte, regulamentado na Gestão do Ministro Fernando Haddad, serviu para regulamentar pontos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) e a Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), fazendo a conexão entre os dois, normatizando procedimentos que atenderiam às funções de regulação, supervisão e avaliação das Instituições e Cursos nos seguintes termos:

a) para o credenciamento de Instituições e autorização de Cursos de competência das Secretarias do Ministério (de Educação Superior, de Educação Profissional e Tecnológica, de Educação a Distância). São essas instâncias responsáveis, ainda, por elaborar as diretrizes para a autorização de cursos, sem a necessidade de submetê-las ao CNE, bem como aprovar os instrumentos de avaliação elaborados pelo INEP. Ressalte-se que necessariamente, cabe ao Ministério da Educação homologar os instrumentos de avaliação;

b) para o processo de avaliação do SINAES, que é referencial básico para o credenciamento de Instituições e reconhecimento e renovação de reconhecimento de Cursos, a responsabilidade seria da CONAES como também estabelecer as diretrizes para a elaboração dos instrumentos avaliativos, ficando a responsabilidade da elaboração com o INEP e a posterior aprovação pela CONAES.

Mesmo que o “Decreto Ponte” tenha cumprido o objetivo de fazer uma espécie de fechamento, da lei do SINAES, não podemos deixar de apresentar um aspecto bem perceptível. O princípio da separação entre a regulação e a avaliação se mantém no Decreto nº 5.733/2006 como disposto no parágrafo 1º do artigo 58.

Art. 58. A avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes será realizada no âmbito do SINAES, nos termos da legislação aplicável.

§ 1o O SINAES, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação institucional: I - avaliação interna das instituições de educação superior; II - avaliação externa das instituições de educação superior; III - avaliação dos cursos de graduação; e IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação.

Em se tratando dos aspectos jurídicos e legais, após a aprovação do *Decreto Ponte*, *as regulamentações normatizadas através dos* Despachos, Portarias e Instruções Normativas, tem como base, ainda, a fundamentação da Lei do SINAES como proposta de Avaliação Institucional, que se por um lado conseguiu imprimir uma nova sistemática avaliativa com base nos princípios de processo e formação por outro deixa claro que este processo no Brasil ainda precisa ser repensado, haja vista a sequência de mudanças correntes e a falta de correlação, como afirma (Barreyro e Rothen, 2006) entre a Avaliação Institucional e um projeto de política para a educação superior.

Sob esse aspecto, talvez seja necessário “avaliarmos a avaliação” e pensar uma sistemática avaliativa que se coadune com os princípios de um projeto político educacional para a educação superior forjado no bojo das discussões das próprias instituições para onde se direcionam estas políticas. Um projeto vivo por trazer presente as inquietações e proposituras dos atores sociais, envolvidos nesse projeto, também responsáveis pela execução das propostas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica, mesmo que sucinta, das Políticas Públicas Educacionais no contexto da Avaliação Institucional ampliou o conhecimento sobre a temática, bem como as inter-relações existentes entre o processo avaliativo das Instituições de Ensino Superior, a função social, as relações de poder, os agentes envolvidos e as imbricações presentes na definição destas diretrizes quanto a vertente avaliativa nas quais se aportam: formativa/emancipatória ou de regulação/controlé.

Entende-se que, os impasses causados pela forma como os documentos regulamentadores da prática avaliativa institucional, no ambiente corporativo dos Governos Federais de Collor de Melo (1990), passando por Fernando Henrique Cardoso(1994-2002)

a Lula (2002-2010) com ramificações até o momento atual do Governo Dilma Rousseff (2011-atual), elaborados sob a lógica do capital e do Estado com regras baseadas nos princípios dos organismos internacionais balizadores da estrutura capitalista, trouxeram insatisfações e desafios para a comunidade acadêmica uma vez que nesse o princípio da autonomia foi amplamente abalado.

Contrariando as políticas neoliberais Freitas (2005, p. 2) afirma que “[...] nos momentos em que o serviço público é administrado por políticas participativas que se abre a possibilidade para incrementar tanto a qualidade do serviço público como a organização dos seus trabalhadores com o fim de criar condições para a contra-regulação.”

Pode-se, contudo, entender que para as Instituições o Programa de Avaliação Institucional, se, ancorado em pressupostos que sejam frutos de uma política participativa e respeitem o princípio de autonomia das Universidades pode se caracterizar em um processo de busca de melhoria da qualidade do ensino, pesquisa e extensão bem como promover a integração dos diversos atores sociais nela inseridos. Ressalte-se ainda, que o texto contempla mais especificamente o decorrer das políticas educacionais implantadas nos governos de FHC e LULA.

Não se pode, entretanto, deixar de enfatizar que a proposta, encaminhada no primeiro Governo Lula, pela Comissão Especial de Avaliação – CEA fez ressurgir o processo de autoavaliação, nos moldes do PAIUB, pelo menos em termos de proposição a qual deveria permear todo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instalado através da Lei 10.861 de 15/04/2004, constituído por três grandes pilares: a Avaliação Institucional composta pela autoavaliação e avaliação externa; a Avaliação de Graduação e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes da Educação Superior (ENADE), o qual se faz presente com algumas alterações normatizadas através de Despachos, Portarias, Instruções Normativas até os dias atuais.

O que decorreu entre o proposto pela CEA e a implantação da letra da lei no SINAES e na proposta de re-configuração através da promulgação do *Decreto Ponte*, é que o sistema avaliativo, apesar de manter o processo de autoavaliação, delegada às próprias instituições, reforçou a lógica da regulação/controle quando separou, no documento, a Autoavaliação da Avaliação Externa, e, para essa regulamentou diretrizes e instrumentos avaliativos que resgataram a aritmética de conceitos ao final de cada etapa. Mesmo divulgados separadamente, essa sistemática alimenta a ideia de ranking das universidades transvestida

então, da lógica do capital, e da comprovação da eficiência e eficácia para a obtenção e aprovação de recursos públicos.

O cenário que se desdobra diante da aplicabilidade destas diretrizes ainda é indefinido, até por que como processo a avaliação se define como inacabada e de incessante busca pela melhoria. Mas para que isso ocorra, o Estado precisa assumir seu papel de ir além da função de controle, propiciando a participação da sociedade na elaboração das Políticas Educacionais; que os gestores destas instituições abram espaço para o debate interno e externo dos objetivos das IES e considerem que o princípio da autonomia universitária seja respeitado.

REFERÊNCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 955-977, out. 2006.** Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a15v2796.pdf>>. Acesso em: 22 de novembro de 2015.

BELLONI, Isaura. “Avaliação Institucional: um instrumento de democratização da Educação”. **Linhas Críticas**, 5 (9): 31-58, jul-dez, 1999. Disponível em:<<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/viewFile/6711/5418>>. Acesso em: 22 de nov. 2015.

BRASIL. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação externa de instituições de educação superior: diretrizes e instrumento.** Brasília, DF, nov. 2005. Disponível em:<http://www.inep.gov.br/download/superior/2005/avaliacao_institucional/avaliacao_institucional_externa_8102005.pdf>. Acesso em: 16 de jul. 2005.

_____. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. SINAES. (2003). Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>>. Acesso em: julho/2015

_____. **Roteiro de autoavaliação institucional.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/roteiro.pdf>>. Acesso em: julho/2015.

_____. **Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, 2004a. Disponível em:

<<http://www.metodista.br/avaliacao-institucional/documentos/conaes.pdf>>. Acesso em: julho/2015

_____. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 maio 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: julho/2015

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes.pdf>>. Acesso em: julho/2015.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 15 abr. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm>. Acesso em: julho/2015

_____. **Portaria nº 12 de 05 de setembro de 2008.** Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC). Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, set. 2008b. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/PORTARIA_NORMATIVA_12.pdf>. Acesso em: julho/2015

_____. **Portaria nº 300 de 30 de janeiro de 2006.** Aprova o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 31 jan. 2006b. <http://www.inep.gov.br/download/superior/2006/avaliacao_institucional/Portaria_n300_30_01_06.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2009. Acesso em: julho/2015

_____. **Portaria nº 563 de 21 de fevereiro de 2006.** Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 22 fev. 2006c. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/2006/avaliacao_institucional/portaria_MEC_563_21_2_2006.pdf>. Acesso em: julho/2015

FREITAS, Luís Carlos. **“Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública”.** *Educ. Soc.*, Campinas, 26 (92), Oct., 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300010&script=sci_arttext>. Acesso em Julho/2015.

SANTOS, E. G.; SADALA, M. G. S.; BORGES, S. X. A. Avaliação Institucional: por que os atores silenciam? **Educação & Realidade**, v.37, n.2, p.551-568, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/12.pdf>> Acesso em: Acesso em Julho/2015.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação Institucional: Marcos teóricos e políticos**. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=722>> Acesso em: agosto/2015

_____. “Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes”. **Revista Avaliação**, Campinas, Sorocaba 15, (1): 195-224. mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141440772010000100011&script=sci_arttext>. Acesso em: julho/2015

_____. DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

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

POLIDORI, Marlis Morosini. **Avaliação do ensino superior: uma visão geral e uma análise comparativa entre os contextos brasileiro e português**. 2000. 547 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto, Porto, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000116&pid=S1414-4077200700020000800014&lng=en>. Acesso em: julho/2015

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordelo de Sales. A avaliação como uma política pública Aspectos da implementação do SINAES. In: **Avaliação Educacional: Desatando e reatando nós**. José Albertino Carvalho Lordêlo, Maria Virgínia Dazzani (Organizadores); Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/wd/04>>. Acesso em: 22 de nov. de 2015.

ROTHEN, J.C. **Ponto e contraponto na avaliação institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES**. Disponível em: <<http://www.pluridoc.com/Site/FrontOffice/default.aspx?module=Files/FileDescription&ID=3715&state=FD>>. Acesso em: Agosto/2015.