

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
(SINAES)

RECIFE

2015

ASSIS LEÃO DA SILVA

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO
SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
(SINAES)**

Tese apresentada ao curso de Doutorado
em Educação, do Programa de Pós-
Graduação em Educação da
Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes

RECIFE

2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Andréia Alcântara, CRB-4/1460

S586a Silva, Assis Leão da.
Avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) / Assis Leão da Silva. – Recife: O autor, 2015.
375 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Alfredo Macedo Gomes.
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2015.
Inclui Referências e Apêndices.

1. Universidades e faculdades - Avaliação. 2. Sistema Nacional de Avaliação de Educação Superior - SINAES. 3. Ensino superior - Avaliação. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Gomes, Alfredo Macedo. II. Título.

378 CDD (23. ed.) UFPE (CE2015-65)

ASSIS LEÃO DA SILVA

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)**

Tese apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Educação da
Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito
parcial para obtenção de título de
Doutor em Educação.

Aprovada em: 07/08/2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Gladys Beatriz Barreyro (Examinador Externo)
Universidade de São Paulo

Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia Felix dos Santos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Kátia Silva Cunha (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Fátima Maria Leite Cruz (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Desejo, neste espaço, resgatar na memória aquilo que me traz esperança, agradecendo a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a construção deste trabalho. Antes de tudo, quero desculpar-me, pois, certamente, não contemplarei, com esses agradecimentos, todos aqueles que, de alguma forma, auxiliaram-me nessa caminhada. Desta maneira, agradeço:

- primeiramente a **Deus**, meu amigo, a quem sirvo com sabedoria e entendimento, pois n'Ele ponho a minha confiança, por isso renovam-se as minhas forças, corro e não canso, caminho e não fatigo;
- à mulher mais linda do universo, esposa e amiga, com amor forte como brasas de fogo que as muitas águas não podem apagar, mulher virtuosa, **Suzana Leão**, pelo empenho, renúncias, ajuda e torcida em todas as horas e etapas deste trabalho;
- a **José Ildefonso**, homem batalhador, íntegro, honesto, que torceu por mim em todas as etapas do doutorado, e que me apoiou incondicionalmente em todas as fases de minha vida, meu pai, a quem muito amo;
- à **Ivanilde Leão**, que me ensinou desde cedo as primeiras letras, o valor da educação e da vida, amor em forma de mulher, minha professora, a quem chamo simplesmente de “mãe”;
- à minha irmã, **Sarah Leão** e seu esposo **Fábio Barros**; meus sobrinhos, **Samara Barros** e **Samuel Barros**, pelo apoio dado em vários momentos desta caminhada;
- a **Riquelme** e **Bruno**, pelos momentos de descontração e companhia, pois com eles percebi que os animais têm uma estima de amigo do homem;
- à **Ana Menezes**, **Severina Marques**, **Aucídia Varela**, **Eugênia Silva**, **Antonieta Azevedo**, **Ivanize Maura**, mulheres de coragem, fé e ousadia, e muito me inspiraram nesta caminhada;
- de uma maneira muito especial, ao meu orientador, **Alfredo Macedo Gomes**, por sua extrema paciência, pela orientação sistemática e cuidadosa, e pelas

infinitas contribuições para a minha formação; também pela amizade que pudemos construir e que desejo preservar com minha consideração e apreço;

- a todos os **professores** do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, pelo incentivo e contribuições;
- aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação, pela presteza a mim dispensada nos momentos em que deles precisei;
- aos amigos **José Carlos Patrício e José Nildo Cau**, pelas discussões e conselhos durante o processo de elaboração deste trabalho;
- à **Zélia Santana**, pelo apoio nos contatos, quando da realização da pesquisa de campo e o incentivo à participação nas discussões de avaliação, autoavaliação, ao nível local e nacional;
- aos amigos do Instituto Federal de Educação de Pernambuco, **Eberson Ribeiro e Francisco Marques** pelos encorajamentos e conselhos durante o percurso realizado no desenvolvimento deste trabalho;
- à **Edlamar Santos, Rafaella Albuquerque e Xênia Luna**, colegas de trabalho no Instituto Federal de Educação de Pernambuco, pelas discussões e incentivos à consecução das atividades da avaliação interna, que muito nos encorajaram na realização deste trabalho;
- às minhas alunas e orientandas de iniciação científica na graduação, no Instituto Federal de Educação de Pernambuco, **Cislayne Cibelle, e Vilma Albuquerque** pelo apoio no desenvolvimento deste trabalho, e
- aos **colegas** da turma 10, com quem iniciei essa caminhada, em especial aos colegas do núcleo de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

*“Ele dá sabedoria aos sábios e
entendimento aos entendidos”*

Daniel 2:21

A Deus, autor e consumidor da minha fé.

RESUMO

O trabalho busca descrever a articulação entre avaliação interna e externa a partir da perspectiva tecnológica, política e cultural e como essa articulação condiciona ou provoca mudanças na concepção de avaliação institucional no AVALIES. O referencial teórico-metodológico do estudo foi realizado à luz do modelo teórico das “perspectivas de inovação educativa” de House (1994), que propõe a tridimensionalidade da avaliação. A análise foi complementada pela teoria de avaliação democrática de MacDonald (1995). O direcionamento do estudo voltou-se para a análise de um dos três instrumentos de avaliação do SINAES, a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), centro de referência e articulação do sistema formado pela avaliação interna, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) na IES, e a avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP). Ambas as avaliações seguem as diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Os dados que constituíram o *corpus* da pesquisa foram obtidos por meio da coleta de documentos, observação de campo e a realização de entrevistas semiestruturadas em três Instituições Federais de Educação Superior (IFES), no INEP e na CONAES. Quanto ao tratamento dos dados coletados procurou-se caracterizar e agrupá-los consoante uma perspectiva de categorização – técnica de análise temática ou categorial, para desvelar os diferentes núcleos de sentido que constituem a comunicação, e posteriormente, realizar o seu reagrupamento em classes ou categorias. Problematicar o AVALIES significa buscar compreender como a perspectiva da melhoria da qualidade da educação influencia a necessidade de ampliar as fronteiras da avaliação, para que possa ser aplicada de modo efetivo ao campo da educação superior. Os resultados mostraram que o formato gerencial que o AVALIES assume em seu arcabouço normativo e em seu processo de implementação altera a concepção de avaliação institucional, pois nesse âmbito o desenho da avaliação inibe a ampliação das formas de participação e o envolvimento democrático dos agentes/segmentos da comunidade universitária nas IES e da sociedade civil, bem como restringe a adoção de procedimentos metodológicos que viabilizem o diálogo e a articulação entre as IES, a sociedade e o Estado, revelando a cultura do silenciamento, da neutralidade, da burocratização e do formalismo em torno dos processos de avaliação interna e externa. Constatou-se que, no SINAES, o Estado tende a estabelecer os parâmetros do AVALIES em detrimento da comunidade universitária e da sociedade civil, para legitimar a adoção e gestão de políticas públicas de avaliação voltadas aos novos moldes da regulação e modernização das Instituições de Educação Superior. Também assume a responsabilidade de ordenar e controlar a adoção do modelo e dos processos de avaliação, desvirtuando a concepção de avaliação institucional democrática e comprometendo a coerência avaliativa entre a dimensão nacional e a especificidade de cada instituição avaliada.

Palavras-chave: Avaliação Institucional. Avaliação Democrática. Políticas de Educação Superior. AVALIES. SINAES.

ABSTRACT

It aims to understand the articulation between internal and external evaluation from the technological, political and cultural perspectives, as well as how it conditions or transforms the conception of institutional evaluation. House's theoretical model of "educative innovation perspectives" and the MacDonald's "democratic evaluation theory" compound the theoretical framework of the study. Empirically, it focus on the AVALIES (Evaluation of Higher Education Institutions), formed, on the one hand, by the internal evaluation, coordinated by the Institutional Assessment Commission (CPA) and, on the other hand, the external evaluation, carried out by commissions appointed by the National Institute for Educational Research (INEP). Documents, field observation and semi-structured interviews carried out in three Federal Universities, INEP and CONAES formed the research data. The data analysis sought to characterize and group them according to a classification perspective e thematic categorical analysis technique, to unveil the different units of meaning that make up the communication, and subsequently realize its reunification in classes or categories. The results have showed the management design that AVALIES assumes in its regulatory framework and implementation process, changes the design of institutional evaluation. This happens because evaluation design inhibited wide participation and democratic involvement of academic community and civil society, and limited the adoption of methodological procedures that can enable dialogue and articulation between HEIs, society and the state, showing the culture of silencing, of neutrality, bureaucratization and formalism in around the internal and external evaluation processes. In the SINAES, the state tends to establish the AVALIES parameters at the expense of the academic community and civil society, to legitimize the adoption and management of public policy evaluation geared to new patterns of regulation and modernization of the HEI. The state also responsibility for ordering and controlling the assessment processes, distorting the concept of democratic institutional evaluation and compromising the evaluative coherence between the national and institutional dimension of evaluation.

Keywords: Institutional Assessment. Democratic evaluation. Higher Education policies. AVALIES. SINAES.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Esquema conceitual	46
Figura 02	Formação do campo da avaliação	56
Figura 03	Marco que se situa o campo da avaliação educacional	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Número de Instituições de Educação Superior no Brasil	180
Gráfico 02	Matrículas na Educação Superior	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Fontes documentais da pesquisa (<i>Corpus</i> documental)	38
Quadro 02	Quadro síntese dos tipos de avaliação	58
Quadro 03	Periodização do campo disciplinar da avaliação	62
Quadro 04	Síntese das tendências do campo disciplinar da avaliação	79
Quadro 05	Taxonomia dos principais modelos de avaliação	84
Quadro 06	Premissas políticas dos modelos avaliativos	94
Quadro 07	Quadro síntese dos paradigmas que fundamenta os modelos de avaliação	100
Quadro 08	Quadro síntese dos tipos de avaliação	108
Quadro 09	Quadro síntese questões de avaliação	134
Quadro 10	Quadro síntese dos tipos de avaliação	136
Quadro 11	Avaliação institucional: tendências no campo da avaliação	165
Quadro 12	Síntese histórica do processo de implementação do SINAES: 2004 a 2014)	187
Quadro 13	Panorama das políticas de avaliação no cenário brasileiro	199
Quadro 14	Quadro síntese dos regimes regulatórios e o uso de modelos de avaliação	215

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABESC	Associação Brasileira das Escolas Católicas
ABRUEM	Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais
ACG	Avaliação das Condições de Cursos
ACOC	Avaliação das Condições de Oferta de Cursos
AE	Avaliação Externa
AI	Avaliação Interna
ANDES	Associação Nacional de Docentes
	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANDIFES	
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
AVALIES	Avaliação das Instituições de Educação Superior
BASIS	Banco de Avaliadores do SINAES
BNI	Banco Nacional de Itens
CAA	Comissões Assessoras de Avaliação
CAN	Conselho Nacional de Avaliação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARE	<i>Centre for Applied Research in Education</i>
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CEDATE	Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação
CENAFOR	Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para Formação Profissional
CFE	Conselho Federal de Educação
CIPP	Contexto, Insumo, Processo e Produto
CIRCE	<i>Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation</i>
CNRES	Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior
CONAES	Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar do Curso
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
EDUC@	Publicações Online de Educação
ENADE	Exame Nacional de Desempenho do Estudante
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FCC	Fundação Carlos Chagas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEP	Agência de Fomento Financiadora de Estudos e Projetos
FUNBEC	Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências
GERES	Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior
HCP	<i>Humanidades Curriculum Project</i>

IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados
IEA	<i>International Association for the Evaluation of Educational Achievement</i>
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NUPES	Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIUB	Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SESu	Secretaria de Ensino Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
2.1	Delimitação da amostra e os sujeitos da pesquisa	34
2.2	Procedimentos metodológicos	39
2.2.1	Primeira etapa	39
2.2.2	Segunda etapa	41
2.2.3	Terceira etapa	42
2.2.4	Quarta etapa	44
2.3	Análise dos dados	45
3	ORIGEM E A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA AVALIAÇÃO	49
3.1	Breve incursão histórica sobre as concepções de avaliação	61
3.2	Discussões no campo de avaliação: modelos de avaliação	83
4	AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS	103
4.1	Avaliação na perspectiva naturalista: fundamentos e princípios	104
4.2	Avaliação institucional: origens e finalidades	116
4.3	Teoria e prática de avaliação democrática	129
4.4	As contribuições de Ernest House para o estudo da avaliação institucional: as dimensionalidades da avaliação	140
4.4.1	A “Imagem de produção”: a perspectiva tecnológica de avaliação	144
4.4.2	A “Imagem de negociação”: a perspectiva política de avaliação institucional	146
4.4.3	A “Imagem de comunidade”: a perspectiva cultural de avaliação institucional	148
5	POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: TENSÕES NUM CAMPO EM DISPUTA	152
5.1	Trajetória da avaliação da educação superior no Brasil	155
5.1.1	A gênese das discussões – anos de 1980	157
5.1.2	As políticas de avaliação dos anos de 1990: Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de Curso (ENC)	169
5.1.3	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)	180
6	A AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA NO SETOR DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	203
6.1	Interfaces entre avaliação e regulação da educação superior	203
6.2	Abordagens e âmbitos conceituais de regulação	205
6.3	Mudanças no marco regulatório das políticas e suas implicações na regulação das Instituições de Educação Superior no Brasil	210
7	ANÁLISE DA PERSPECTIVA TECNOLÓGICA DA AVALIAÇÃO	220

7.1	Desenho da política de avaliação	221
7.1.1	Concepção de avaliação institucional	221
7.1.2	Objetivos da avaliação institucional	230
7.1.3	Finalidades da avaliação institucional	232
7.1.4	Vínculos da avaliação institucional	235
7.1.5	Composição e atribuições das Comissões e Agências que realizam a avaliação institucional	239
7.2	Metodologia de avaliação	249
7.2.1	Os Instrumentos e a estratégia de coleta de dados na avaliação Institucional no SINAES	249
7.2.2	Estratégia de sensibilização e divulgação dos resultados na Avaliação Institucional no SINAES	257
7.2.3	Apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos na avaliação institucional no SINAES	263
7.3	Impactos da avaliação na IES	265
8	ANÁLISE DA PERSPECTIVA POLÍTICA DA AVALIAÇÃO	271
8.1	Dimensão temporal da avaliação	272
8.1.1	Atores e suas resistências à avaliação institucional	272
8.1.2	Atores e suas adesões à avaliação institucional	282
8.1.3	Formas de participação da comunidade universitária na avaliação institucional	285
8.1.4	A participação (interesse) na avaliação institucional	288
8.1.5	O papel da avaliação para os atores na avaliação institucional	291
8.2	Contexto de influência	293
9	ANÁLISE DA PERSPECTIVA CULTURAL DA AVALIAÇÃO	302
9.1	Determinantes culturais	303
9.1.1	Determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto da CONAES	303
9.1.2	Determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto do INEP	311
9.1.3	Determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto das IFES	317
9.2	Perspectiva cultural: identidade da avaliação	326
9.2.1	A realidade e a identidade que a avaliação assume nas instâncias centrais do SINAES	327
9.2.2	A realidade e a identidade que a avaliação assume nas IFES	334
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS	345
	REFERÊNCIAS	
	APÊNDICES	

1 INTRODUÇÃO

O trabalho em questão revela o interesse de suscitar reflexão, debate e contribuição teórico-analítica ao campo da avaliação. E, especialmente, ao campo da avaliação da educação superior sobre a produção do conhecimento em avaliação institucional, temática que carece de maior atenção e aprofundamento, baseado em dados empíricos, por parte dos pesquisadores no cenário da pesquisa educacional brasileira. O trabalho é, também, o resultado de uma tese de doutoramento desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (“IFES B”), no Núcleo de Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Foi realizado sob o âmbito de que qualquer transformação e desenvolvimento que se almejem empreender no sistema de educação superior brasileiro, tendo em vista sua real democratização, têm essencialmente de ser seguidas de esforços que permitam articular a teoria e a prática da avaliação institucional. Só dessa maneira poder-se-á ambicionar que as Instituições de Educação Superior (IES) respondam aos autênticos interesses e direitos das pessoas, às vontades das comunidades em que vivem e aos interesses e necessidades da sociedade em seu domínio mais geral.

O estudo sobre a avaliação institucional foi realizado à luz do modelo teórico das “perspectivas de inovação educativa” proposto por House (1994) para análise das práticas avaliativas, das políticas de avaliação e da teoria de avaliação democrática de MacDonald (1995). O direcionamento do estudo está voltado para análise de um dos três instrumentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), centro de referência e articulação do SINAES, desenvolvido em dois modelos básicos de avaliação¹: a avaliação interna, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) na IES; e a avaliação externa, realizada por comissões designadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), segundo diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

¹ Rodríguez Diéguez (1986) define como modelos básicos da avaliação: a avaliação interna, externa, inicial, formativa e somativa. Casanova (1995) coloca que esses dois modelos básicos de avaliação (interna e externa) referem-se à origem dos agentes avaliadores.

Problematizar o AVALIES significa buscar compreender como a melhoria da qualidade da educação influencia a necessidade de ampliar as fronteiras da avaliação, para que possa ser aplicada de modo efetivo ao campo da educação superior. Significa, também, compreender de que modo as políticas educacionais, em especial a política de avaliação da educação superior, estão contribuindo para a consecução dos objetivos previamente estabelecidos pelos interesses dos agentes da burocracia estatal, do mercado e da comunidade universitária (DIAS SOBRINHO, 2003).

Buscar compreender e descrever a relação da avaliação com os processos de mudança social e político, acrescidos das peculiaridades organizacionais das IES, significa debater seu emprego enquanto suporte ao processo de legitimação política e de regulação/desregulação, constatáveis em diferentes níveis institucionais, entendendo a avaliação como vetor estruturante das políticas públicas para a educação superior, considerando as eventuais mudanças nas formas de regulação social, no âmbito do Estado, do mercado e da comunidade.

Ao analisar a avaliação como vetor estruturante das políticas públicas para a educação superior, considerando o seu percurso histórico no Brasil (BARREYRO E ROTHEN, 2008; ZAINKO, 2008; LEITE, 2008; ZANDAVALLI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010; GOMES E SILVA, 2012), fica evidente a ambiguidade e a incongruência da concepção de avaliação nos documentos (MEC, 1994, LEI 9.131/96, LEI, 10.861/04,) originados e baseados no contexto da reforma da educação superior e no desenvolvimento das políticas de avaliação no interior das IES. A variedade de funções e finalidades incorporadas à avaliação aumentou sua complexidade, o que obriga os estudiosos da temática a realizarem sua delimitação conceitual e concepção antes de problematizarem algum tema associado a esta.

Atualmente, a avaliação é um dos temas que lograram mais destaque no âmbito das políticas públicas de educação, uma vez que a sociedade em seu conjunto está cada vez mais ciente de sua relevância e de suas repercussões no tocante à necessidade de alcançar melhores perspectivas de qualidade educacional, num cenário de recursos públicos cada vez mais escassos. Esse aspecto indica um cenário de transformação na maneira de a sociedade conceber e aplicar a avaliação, apresentando relevantes e numerosas transformações na concepção e prática da avaliação no âmbito da educação superior.

Todos esses elementos são contribuintes e estão consolidando uma cultura da avaliação na educação superior, porém manifestam a dificuldade cada vez mais recorrente de definição de avaliação, quando lhes conferem determinados tipos, funções, fases, objetivos, influenciados por distintos contextos de políticas de avaliação que alteram o momento (quando avaliar), as funções (para que avaliar), os conteúdos (o que avaliar), os procedimentos (como avaliar) e seus agentes (quem avalia).

As alterações nas políticas de avaliação são o resultado das mudanças educacionais, econômicas e políticas mais amplas, consequências de um processo de globalização cada vez mais robusto e irreversível, que impõe à educação superior um campo de desafios em distintos sistemas de ensino. Tais desafios, numa abordagem macro, são fortemente delineados pela problematização de temáticas relevantes, tais como a expansão quantitativa do setor (massificação), a assunção da privatização, a diversificação institucional e o crescimento das restrições do financiamento público em diversos países (SEGRERA, 2008). E, também numa abordagem micro, por desafios urgentes e peculiares às IES, como a atualização permanente dos professores, dos conteúdos e dos currículos; a tradição e adaptação das principais contribuições científicas; a modernização dos sistemas de gestão e direção; limites e desvios da avaliação (burocracia, formalidade e *rankings*); ascensão do fenômeno da corrupção acadêmica provocada pelos processos de avaliação e acreditação; o condicionamento das IES aos interesses do Estado-nação e das tendências globais do sistema capitalista, entre outros.

Igualmente, são perceptíveis as respostas que diversos sistemas de educação superior, países e regiões e também os blocos econômicos têm apresentado frente ao processo de globalização. Na Europa, desde a década de 1980, a emergência de novos modelos de governo e regulação da educação superior, de concepções liberalizantes e de modelo institucional tipo anglo-saxônico, têm provocado o deslocamento de formação de políticas para a educação ao nível supranacional, constituindo-se num meta-Estado para um meta-campo universitário, colocando a Europa como fornecedora de serviços educativos (LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008).

No caso da América Latina, a assunção de estratégias entre agências internacionais e autoridades governamentais, a diversificação das IES, novas alianças entre universidades, corporações e o setor público, o crescimento do setor privado na

oferta da educação superior e de processos e instrumentos avaliativos e reformas acadêmicas configuram-se como respostas aos impactos da globalização no setor da educação superior (MOLLIS, 2003).

Os cenários citados e descritos são contribuintes para a proeminência e aprofundamento dos questionamentos no campo da avaliação do paradigma da avaliação contábil e gerencial (LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008), que justifica a avaliação como reguladora da educação superior no contexto da reforma do Estado, com a criação de agências de intermediação, que realizam um sistema de prestação de contas por meio de indicadores padronizados de *performance*.

A incorporação ao domínio público de modelos de gestão privada, focando resultados ou produtos a ação do Estado, em especial na área educacional, vem induzindo a criação de mecanismos de controle e responsabilização mais sofisticados, promovendo a avaliação como pré-requisito para implementação destes mecanismos gerencialistas, mostrando o embate no campo da teoria da avaliação entre as bases antipositivistas e pluralistas e as bases neopositivistas (AFONSO, 2005). Tais mudanças vêm induzindo alterações na teoria e na prática da avaliação, em especial na compreensão sobre a avaliação institucional, materializada em distintas políticas de avaliação da educação superior em diversos países, nas últimas décadas.

No Brasil, a avaliação da educação superior, nas três últimas décadas, acompanhando as tendências internacionais influenciadas pelo processo de globalização e o contexto nacional de abertura econômica do País a partir dos anos de 1990, e de consolidação do processo democrático e da estabilidade econômica, apresentou mudanças substantivas no seu delineamento, principalmente em relação à sua concepção, princípios e pressupostos teórico-metodológicos, suscitando na sociedade, na comunidade universitária, na mídia e nas instâncias burocráticas do governo, intensos debates quanto aos processos avaliativos adotados nas políticas de avaliação, no tocante as suas funções quanto às perspectivas de diagnóstico, regulação, previsão, retroalimentação, controle e governança, proporcionando visibilidade às avaliações de desempenho estudantil e de cursos, relegando à avaliação institucional a um segundo plano.

Esses debates e discussões potencializaram, no cenário nacional, a avaliação como ferramenta principal da organização e implementação das reformas educacionais

que marcaram este período de reestruturação da educação superior, desencadeando modificações nos modelos de regulação, gestão e controle da produção acadêmica das IES (CATANI, OLIVEIRA E DOURADO, 2004; AZEVEDO E GOMES, 2009). Mas, ao mesmo tempo, as reformas da educação superior constituíram distintas concepções sobre o papel da educação superior expondo tensões paradigmáticas configurando a avaliação como um campo político, pois se caracterizou por ser mais que uma simples confrontação teórica ou meramente acadêmica de grupos em disputa por uma hegemonia semântica, “um lugar em que se geram, na concorrência entre agentes [...] produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de usuários devem escolher” (BOURDIEU, 1989, p. 164).

Desse modo, observa-se, em perspectiva, a preponderância do controle e verticalização da qualidade articulado ao desempenho e eficiência do sistema de educação superior, reduzindo a concepção de avaliação às dimensões de supervisão e controle baseado num processo externo de verificação de cursos e instituições; e noutra, o exercício de práticas avaliativas constituídas a partir da horizontalização da qualidade, construídas coletivamente, articulando os processos internos institucionais.

Essas tensões revelam-se nas duas últimas décadas em três momentos distintos da avaliação da educação superior no Brasil, no Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), no Exame Nacional de Cursos (ENC/PROVÃO), e no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (GOMES, 2003; PEIXOTO, 2004; ZANDAVALLI, 2009; BARREYRO E ROTHEN, 2008; POLIDORI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010; GOMES E SILVA, 2012). Os próprios nomes das políticas confirmam esta tensão, pois o PAIUB conferiu visibilidade à avaliação institucional; o ENC, à avaliação de cursos; e o SINAES, à avaliação sistêmica.

No tocante aos princípios básicos das políticas de avaliação citadas, observam-se perspectivas distintas em relação ao referencial normativo, tendo como maior evidência a ruptura de concepção, regulatória e metodológica, entre o PAIUB e o ENC. Contudo, a experiência brasileira tem demonstrado, neste sentido, que estas opções por princípios e práticas distintas e divergentes de avaliação, refletem os embates e alianças entre os agentes governamentais e acadêmicos que hegemonizaram a construção do PAUIB e do

ENC e definiram seus instrumentos (inclusive metodológicos) de avaliação. Há também de se destacar diferenças importantes entre as formas de adesão ou participação nas políticas de avaliação. Entende-se que essas formas de participação/adesão são o resultado e reflexo dos contextos em que cada política foi formulada e implementada.

No PAIUB, a participação das IES era voluntária; mas, compreende-se que o contexto não apresentava nenhum condicionante restritivo ou negativo para a participação/adesão das universidades e IES, uma vez que a maioria visualizava o processo avaliativo como uma forma de legitimar e justificar suas ações perante a sociedade e o Estado². No ENC, a participação tornou-se compulsória, levando as IES a participar do processo avaliativo através da obrigatoriedade da submissão dos estudantes ao Exame Nacional de Cursos. Esse aspecto exhibe o interesse reformador das políticas de educação superior para o desenvolvimento do mercado educacional regulado pelo Estado (GOMES, 2003).

No que se refere ao entendimento sobre avaliação institucional, as políticas avaliativas brevemente referidas destacam-nas pelo viés polissêmico, aberto ao contexto de formulação de cada política. No caso do PAIUB, a avaliação institucional diz respeito à autoavaliação – avaliação interna – realizada por agentes da própria instituição. Já no caso do ENC, a avaliação institucional inexistia ou passa a ser referida no âmbito da avaliação externa, realizada por agentes coordenados pelas instâncias centrais da avaliação. Essa questão está intimamente relacionada ao tipo de orientação contida em cada política de avaliação.

O cenário histórico delineado, na década de 1990, através destas políticas de avaliação distintas – 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.

Com o objetivo de atender parte das demandas da educação superior, o governo propôs mudanças, entre outros aspectos, na política de avaliação, reforçando o seu papel de ente avaliador, formulando e implementando o SINAES (Brasil, 2004), orientando-se

² Esta política avaliativa é formulada antes do período de reformas da educação superior iniciadas pelo governo FHC. Todavia, como seus princípios não se mostraram “adequados” às políticas reformistas da educação superior, o PAIUB e tudo que representava foram descartados pelo governo de então (DOURADO, 2002; GOMES, 2003; BARREYRO E ROTHEN, 2008).

para o imperativo de melhoria da qualidade da educação superior. Segundo a Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior (CONAES, 2004) a proposta de avaliação institucional delineada pelo SINAES, traz a perspectiva cíclica, criativa e renovadora das dimensões das IES, e seus objetivos alinham-se a construir e consolidar uma cultura de avaliação identificada com a comunidade universitária.

O SINAES é composto de três grupos de ação: 1) a Avaliação das Instituições de Ensino Superior (AVALIES); 2) a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); 3) a Avaliação do Desempenho dos Estudantes, através do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE). Coordena o SINAES a CONAES, estando a cargo de sua operacionalização o Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O SINAES é desenvolvido basicamente a partir da articulação dos três grupos de ação (AVALIES, ACG e ENADE). Destes três grupos, destaca-se como foco do estudo o AVALIES, sob a compreensão de que articula a avaliação interna (AI) com a avaliação externa (AE), denominada pela Lei nº 10.861/04 de Avaliação Institucional (BRASIL, 2004).

O SINAES foi elaborado pela Comissão Especial de Avaliação (CEA), herdeiro das experiências de avaliação implementadas no Brasil ao longo da década de 1990³ (MEC, 2003), e instituído pela Lei nº 10.861/04 (BRASIL, 2004), apresentando-se como uma proposta ‘inovadora’ para a avaliação da educação superior no Brasil. A sua visibilidade pública e acadêmica adveio das expectativas de inovação em torno da articulação da avaliação formativa com os processos de regulação exercidos pelo Estado – supervisão e fiscalização.

Destacam-se no SINAES três objetos de avaliação distintos: instituição, cursos e desempenho estudantil. O projeto inicial do SINAES teria como componente principal a avaliação institucional. Contudo, “apesar de sua concepção elegante e teoricamente embasada, a implementação do SINAES se tornou um processo árduo e, para muitos, decepcionante [...]” (VERHINE, 2010, p. 632), isso porque a estrutura montada não implicou um processo harmônico e coordenado em sua fase de implantação, desenvolvendo disparidades e desvios quanto às ênfases sugeridas em seu processo de formulação, tanto ao nível da legislação, quanto entre os seus formuladores, a CEA.

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

As “distorções” foram percebidas no que concerne à rápida implantação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE); à dificuldade de realização da avaliação interna, realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA); e à demora de concretização da etapa da avaliação externa, realizada pelas Comissões coordenadas pelo INEP (citar nosso texto da Avaliação e outros). A questão que se colocava/coloca então é: quais fatores poderiam ser apontados para a visível desarticulação entre esses três componentes no processo de implementação do SINAES e as mudanças que passam a ser introduzidas com a criação dos índices gerais?

Entre as respostas que podem ser destacadas em relação à avaliação institucional e à avaliação de cursos estão, no que concerne à avaliação externa: a questão da capacitação do pessoal especializado para implementar o processo de avaliação (RIBEIRO, 2011), sobretudo a capacitação das comissões externas (POLIDORI, 2009); acrescentam-se a ela as dificuldades de logística disponível no INEP para realizar as visitas *in loco* às milhares de instituições de educação superior do País, particularmente quando se considera os diversos tipos de instituição – faculdades isoladas, centros universitários e universidades (VERHINE, 2010); o processo de seleção do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS) que seleciona regularmente avaliadores sem experiência e titulação adequada e as várias transformações da prática da avaliação externas sofridas no SINAES, passando dos cursos para a instituição (PEIXOTO, 2011).

Além dessas, somam-se os percalços em torno do processo de avaliação interna desenvolvidos pelas CPAs; “a fragilidade da ‘cultura de avaliação’, a insuficiência de pessoal capacitado para dar conta da avaliação em nova concepção, [...] a insuficiência de pessoal técnico para a análise dos relatórios de autoavaliação” (ZAINKO, 2008, p. 831), ou seja, os “aspectos sociais” e de “funcionamento” impactantes no processo de avaliação interna (DIAS SOBRINHO, 2000).

Em relação à avaliação do desempenho estudantil por meio do ENADE podem ser destacadas também algumas questões relevantes. Inicialmente, há de se entender que o ENADE é um exame nacional concebido como instrumento de avaliação diagnóstica, com ciclo de três anos, para grupos de cursos, com o intuito de verificar as habilidades acadêmicas e as competências profissionais dos estudantes. Em detrimento dos outros componentes do SINAES, o ENADE tem sido fortalecido e tem-se tornado a referência da avaliação nacional, o que evidencia, na visão de alguns autores (VERHINE, 2010;

GOMES E SILVA, 2012), retrocesso do projeto avaliativo e uma virada para o viés ‘examinista’ do SINAES.

Conforme se pode deduzir, o SINAES parece ser destituído de sua ideia-força originária – *Sistema* –, ao mesmo tempo em que a avaliação institucional é enfraquecida e burocratizada. A consequência, possivelmente, poderá ser o esvaziamento da ideia de comunidade avaliativa em função, dentre outras, da suspensão do diálogo pedagógico entre a CONAES, INEP, a comunidade universitária e a gestão das IES. Percebe-se, portanto, a redução da avaliação à classificação e à provisão de informações para as instâncias coordenadoras do SINAES.

Segundo Polidori (2009, p. 447), “a partir do momento em que é considerado um desses pilares como o único elemento definidor de qualidade daquele curso ou IES, está ocorrendo uma transgressão do Sistema atual da avaliação”. Considera-se que esse aspecto é um dos motivadores do debate atual sobre a avaliação da educação superior e um dos elementos de discussão deste trabalho.

Segundo Leite (2008), as dificuldades e obstáculos postos ao processo de implementação do SINAES ocasionaram reformas na política de avaliação da educação superior. Primeiramente é preciso esclarecer que as mudanças ocorridas na educação superior, em especial no SINAES, não aconteceram de uma única vez. Foram resultado de ações ministeriais para ajustar o Sistema e responder aos seus limites políticos, por meio da renovação da composição da CONAES que ocorreu entre 2007 e 2008. É a partir dessa nova composição que irá emergir a política de índices e conceitos, e as semelhanças com o Provão passam a ser mais acentuadas. Um segundo aspecto refere-se à desvalorização da avaliação interna. Na visão de diversos autores, a CONAES relegou a AI ao segundo plano, alegando como justificativa a impossibilidade de visitar todas as instituições da educação superior no Brasil (LEITE, 2008; PEIXOTO, 2011).

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

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

Os aspectos indicados demonstram que tal índice demandará novas intervenções por parte da CONAES. Os três índices tratados, apesar dos debates e questionamentos, não geraram os mesmos níveis de polêmica e rejeição enfrentados pelo Provão. Mas, os problemas do SINAES, quanto à sua implementação, vão muito além da construção de índices e conceitos, pois se referem aos obstáculos postos à sua continuidade, à clareza quanto ao período do ciclo avaliativo e à articulação entre a avaliação interna e externa às CPA e às IES, ou seja, o instrumento do AVALIES.

Para garantir a coerência e aderência ao paradigma participativo-sistêmico, pelo menos em seu processo de formulação, foi inscrito o princípio do respeito à identidade e à diversidade institucional. Para avaliar esse processo, o SINAES focalizou a avaliação da instituição em sua globalidade, da qual faz parte a avaliação dos cursos e de desempenho discente.

Em síntese, a avaliação institucional passa a ser caracterizada pelo processo de avaliação que acontece na própria instituição quando essa promove a autoavaliação, fornecendo subsídios para avaliação das comissões externas de especialistas (pares). Essa articulação resultaria da perspectiva de que o SINAES é o centro nervoso e dialógico entre as instituições da educação superior e as agências reguladoras (MEC, 2003). Um aspecto importante da avaliação institucional, neste contexto, concentra-se no papel desempenhado pela CPA, que implica a fundação da ideia de comunidade avaliativa e autorreguladora, na qual a participação dos atores da comunidade universitária é determinante, e cujo trabalho cobre as dez dimensões da avaliação descritas na Lei nº 10.861/04 (BRASIL, 2004).

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

Assim, cabe indagar: qual o papel da CPA no processo de avaliação institucional? Conforme a Lei do SINAES, Lei nº 10.861/04 (Art. 11), a CPA é um órgão colegiado, no qual é assegurada a participação equilibrada dos segmentos que compõem a comunidade universitária, mais representante da sociedade civil organizada. A CPA tem como tarefa coordenar e articular o processo de avaliação interna na IES e para tanto sistematiza e utiliza informações e dados, e procura sensibilizar e estimular a participação dos membros da comunidade universitária no processo de avaliação institucional. Os aspectos levantados quanto à avaliação institucional e o papel da CPA no contexto do SINAES levam a indagar: quais as possibilidades da CPA promover a autoavaliação no contexto dos novos índices, uma vez que estas Comissões apresentam e usufruem, segundo a Lei, de autonomia para desenvolverem suas atividades no âmbito da IES?

Essa pergunta é relevante no SINAES, pois possíveis respostas têm sido pouco exploradas ou compreendidas. Além disso, os elementos levantados referem-se, em sua maioria, aos aspectos internos que apontam os limites e as possibilidades da realização da avaliação interna coordenada pelas CPAs no interior das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Também apontam implicitamente para os interesses “obscuros” dos agentes (entenda-se comunidade universitária, gestão das IES, agências governamentais e sociedade civil) envolvidos no processo de avaliação. Mas, é necessário lembrar que a concepção de avaliação institucional, no SINAES, refere-se à articulação da avaliação interna, externa e da reavaliação. Neste cenário, cabe então interrogar: quais seriam os limites e perspectivas postos ao desenvolvimento da avaliação interna e de sua articulação com a avaliação externa, nas Instituições de Educação Superior, após a introdução dos índices IDD, CPC e IGC?

Inicialmente, é necessário deixar claro que quando se trata dos índices se trabalha o aspecto de articulação entre a avaliação interna e externa que constituem a

avaliação institucional no SINAES. As dificuldades para a viabilização dessa articulação, curiosamente, seriam equacionadas por um modelo paradigmático sistêmico-participativo presente na proposta original. Mas, o que se tem processado é o contrário, pois o ENADE vem adquirindo uma dimensão central no processo de implementação do próprio SINAES, sobretudo, após a introdução do CPC.

Acredita-se que as disparidades tendem a ser acentuadas na medida em que o MEC e a CONAES desenvolveram o IGC, o que sinaliza que o processo de avaliação tende a assumir um viés classificatório e ranqueador das instituições e cursos (DIAS SOBRINHO, 2010). Esse aspecto inviabiliza o processo de sensibilização defendido pelo SINAES, na Lei nº 10.861/04 (BRASIL, 2004), por uma avaliação que visa à “valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional” (Art. 01).

Por esta razão, o debate em torno da qualidade ofertada nas IFES possivelmente tenderá a ser verticalizado, desvinculando-se da esfera da comunidade universitária para a esfera dos quadros burocráticos do governo. Nas condições apresentadas, tanto interna quanto externamente, verifica-se que as possibilidades de realização da avaliação interna e sua articulação com a externa, poderá ter um efeito muito nocivo sobre os trabalhos das CPAs e das Comissões Externas, conseqüentemente, em relação à concepção de avaliação institucional proposta pelo SINAES.

Essa questão leva a problematizar os limites e possibilidades do AVALIES enquanto instrumento de avaliação institucional de perspectiva formativa, emancipatória, democrática e sistêmica. A análise da operacionalização da avaliação interna, a partir de diversos trabalhos relatados na literatura acadêmica (POLIDORI, FONSECA, LARROSA, 2007; ZAINKO, 2008; PEIXOTO, 2009) em relação ao trabalho da CPA, por exemplo, identificam-se possíveis desvios na condução desse processo. Um deles é a diferença no tocante à percepção do papel da avaliação institucional pela gestão da universidade, pela própria CPA, pelas instâncias governamentais e pela própria comunidade universitária.

Esse aspecto evidencia possível tensão no tocante ao processo de negociação política, para estabelecer os trabalhos da avaliação interna e externa, ao nível micro e macro da política de avaliação. Sugerem interesses distintos em relação à avaliação

interna e externa, por parte da gestão da IES, da própria CPA, do MEC e da comunidade universitária, materializando-as como fonte de valor das autoridades administrativas, como destinatária das agências do governo, com enfoque preferencialmente em métodos quantitativos, restringindo a participação da comunidade universitária, levando a avaliação a delinear-se pelos aspectos burocráticos e de controle das IES no SINAES.

Esses elementos demonstram a lógica da avaliação subjacente às IES pela atual configuração da educação superior, que enfatiza a “eficiência”, “eficácia”, “utilidade” e “competitividade” associadas à valorização da prestação de contas e dos processos de acreditação, caracterizados pelo processo burocrático e formal (SEGRERA, 2008). Neste caso, os diagnósticos levantados na avaliação interna e externa têm servido muito mais para registro do que para a tomada de decisão sistêmica e institucional, fragmentando-a e comprometendo os princípios da autonomia institucional e da participação democrática da comunidade universitária.

Não por acaso, dos aspectos citados, o trabalho em questão busca compreender como ocorre a articulação entre a avaliação interna e externa, ou seja, compreender como os agentes internos e externos desenvolvem os condicionantes tecnológicos, políticos e culturais da avaliação na prática da avaliação institucional na atual política de avaliação da educação superior, o SINAES.

Entre esses elementos podem ser destacados na perspectiva tecnológica, nas diferenças que as categorias administrativas e sua organização acadêmica introduzem nesse processo; as metodologias adotadas para a realização da autoavaliação, nos impactos da avaliação nas IES e no Sistema de Educação Superior. Na perspectiva política, nas relações de ‘interpenetração’ estabelecidas entre os agentes internos e externos na consecução do instrumento de avaliação AVALIES, no SINAES; os motivadores e os mecanismos desenvolvidos pelos agentes envolvidos no AVALIES na tentativa de subverter, limitar ou amenizar o controle do processo de avaliação protagonizado pelo Estado. E, na perspectiva cultural, nas representações da realidade que as organizações institucionais constroem e impõem aos seus respectivos membros e usuários como definição legítima dessa mesma realidade, revelando o alcance que a cultura de avaliação se constituiu nas Instituições de Educação Superior (IES) e no SINAES.

Pelos elementos apresentados, entende-se que o estudo das questões pertinentes a esse processo se faz necessário e relevante, pelos contributos que pode trazer ao conhecimento sobre a avaliação da educação superior brasileira, bem como para a constituição de práticas avaliativas.

Desse modo, a relevância deste trabalho consiste, em primeiro lugar, na interlocução com o debate sobre a avaliação da educação superior, no que se refere à reflexão a respeito das possibilidades e limites do instrumento AVALIES no desenvolvimento de avaliação institucional nas IFES, tendo em vista a realização de poucos estudos sobre a implementação e a problematização da concepção da avaliação institucional, como fator organizacional das IES, quanto aos aspectos macro e micropolíticos, e aos pressupostos teórico-metodológicos.

Tais considerações induzem a rever e a aprofundar o entendimento sobre a avaliação institucional, uma vez que os estudos desenvolvidos na literatura acadêmica dão ênfase à política de avaliação da educação superior ora em seu aspecto macro, analisando políticas e programas, ora em seu aspecto micro, analisando as experiências de avaliações institucionais em seus aspectos mais gerais, sem dar a devida atenção ao papel desempenhado tanto pelas CPA quanto pelas Comissões Externas de Avaliação, e pelas agências centrais – CONAES e INEP, associados à perspectiva tecnológica, política e cultural da avaliação institucional, o que pode ser considerada uma lacuna indesejável na produção acadêmica.

Em segundo lugar, quando observada a problematização da temática da avaliação institucional, no contexto da produção científica, verifica-se a tendência dos trabalhos a analisarem as políticas em curso no campo da avaliação resignificando o entendimento a respeito da avaliação institucional. No entanto, estão menos presentes os trabalhos que se refiram a alguma experiência de avaliação; e, mesmo, a uma teorização mais aprofundada da temática.

Tomando como referência os trabalhos acadêmicos, em especial os publicados na Revista Avaliação, e dentre esses, aqueles que tratam especificamente da experiência brasileira do campo da avaliação da educação superior, observa-se que eles realizam de maneira geral uma análise mais teórico-conceitual da avaliação (DIAS SOBRINHO, 2010, 2004, 2003, 2000, 1997; RISTOFF, 2000; RISTOFF E GIOLO, 2006). Também, em menor escala, encontram-se trabalhos que buscam realizar uma abordagem histórica

da experiência brasileira de avaliação da educação superior (BARREYRO E ROTHEN, 2008; ZAINKO, 2008, ZANDEVALLI, 2009).

Em terceiro, os trabalhos que se apoiam no campo empírico, focando experiências de avaliação em IES, alcançam diversos contextos institucionais, e geralmente expressam a visão daqueles que participaram do processo de avaliação institucional em questão. No entanto, também se encontram trabalhos realizados por pesquisadores externos aos processos de avaliação institucional desenvolvidos nas IES.

Nas pesquisas realizadas, de maneira geral, observou-se nas IES, que em programas de avaliação interna institucional de caráter mais participativo, independentemente do porte da IES, a operacionalização quando não logrou grandes dificuldades, contemplou até a coleta de dados com a participação ativa da sociedade civil em articulação com a comunidade universitária. Entretanto, onde a avaliação interna delineou-se com um caráter menos participativo, a operacionalização associou-se com técnicas mais quantitativas, obstruindo a participação ativa da comunidade universitária e da sociedade civil.

A literatura acadêmica, de maneira comum, defende que processos avaliativos que são formulados em concomitância com a comunidade universitária são robustos por desenvolverem uma inter-relação entre as Comissões Avaliativas (interna e externa) e a comunidade acadêmica, e quando isso não acontece, ocorre uma retração da participação da comunidade universitária, revelando o fenômeno da não-participação e/ou silenciamento em torno do processo de avaliação da IES. Além disso, mostra de forma implícita, o envolvimento da gestão das IES com o processo de avaliação, transformando-os muitas das vezes, no caso da retração da participação, em respostas formais aos processos avaliativos coordenados pelas agências governamentais, sobretudo, no SINAES.

Em quarto lugar, ao verificar os resultados e alcances desses trabalhos em relação ao estudo da avaliação institucional, percebeu-se que focam o estudo nas experiências de avaliação interna realizadas pelas CPAs das IES, públicas e privadas, em detrimento da análise das Comissões Externas, designadas pelo INEP. Na perspectiva deste trabalho, no contexto do SINAES, analisar a avaliação institucional no aspecto da avaliação interna não deixa de ser importante; mas entende-se que é preciso avançar, verificando o alcance da cultura de avaliação no Sistema avaliativo como um

todo, ampliando a análise para o contexto das Comissões Externas e das Agências coordenadoras e operacionais do SINAES, para um entendimento mais aprofundado das questões postas no AVALIES.

Para justificar a pertinência social do estudo sobre o AVALIES no contexto de implementação da avaliação institucional no âmbito do SINAES, cabe lembrar Dias Sobrinho (2000, p. 90), que afirma que a avaliação “é um campo de lutas em que estão em jogo questões de fundo, pois se reconhece, que nem sempre se declare, a força da avaliação institucional como ação de grande impacto na transformação da universidade”, [pois], “a avaliação institucional tem a ver com a vida das pessoas e o destino da sociedade”.

Por último, é pertinente e importante ressaltar que a escolha do tema ocorre em continuidade à pesquisa desenvolvida quando da realização do curso de mestrado, que tratou da dinâmica de implementação do SINAES em duas Universidades Federais situadas no Nordeste brasileiro. Naquela oportunidade, percebeu-se que além da complexidade inerente ao tema, havia outro elemento complicador: o de que o SINAES, por meio de sua dinâmica de implementação, não tem conseguido instituir a prática da avaliação sistêmica baseada no paradigma participativo e democrático, e que vem se distanciando em muito na implementação de seus princípios e proposições.

Assim, articulado ao estudo realizado, e procurando aprofundar o entendimento sobre a avaliação institucional, levantou-se a seguinte questão norteadora: como os aspectos metodológicos, os interesses e a cultura de avaliação condicionam a concepção e prática da avaliação institucional no AVALIES, a partir da articulação entre avaliação interna e externa, no SINAES?

Com o intuito de enfrentar a referida problematização, define-se como objetivo geral compreender a articulação entre avaliação interna e externa, a partir da perspectiva tecnológica, política e cultural, e como ela condiciona ou transforma a concepção de avaliação institucional no AVALIES. Direcionados pelo objetivo geral, formulam-se os seguintes objetivos específicos:

- 1) analisar as relações entre as intenções da política de avaliação e a implementação da avaliação institucional nas Instituições Federais de Educação Superior;

2) caracterizar e analisar a dimensão temporal do processo de avaliação, a partir das ações dos atores institucionais, explorando a relação entre gestão institucional/estatal e a comunidade universitária;

3) analisar os determinantes que favorecem ou obstruem o processo de implementação da política, a realidade e a identidade que a avaliação assume nas IFES e nas Instâncias centrais do SINAES, para desvelar os usos da avaliação nos processos micro e macro de tomada de decisão sobre os diagnósticos levantados pelo AVALIES.

O trabalho, em seu desenvolvimento, considera como pressuposto básico que o formato gerencial que o AVALIES assume, em seu arcabouço normativo e em seu processo de implementação, produz uma transformação na concepção de avaliação institucional, uma vez que nesse âmbito o desenho da avaliação inibe a ampliação das formas de participação e o envolvimento democrático dos agentes/segmentos da comunidade universitária nas IES e da sociedade civil, bem como restringe a adoção de procedimentos metodológicos que viabilizem o diálogo (articulação) entre a IES, a sociedade e o Estado, evidenciando a cultura do silenciamento, da suposta neutralidade, da burocratização e do formalismo em torno dos processos de avaliação interna e externa.

Organização da tese

Esta tese encontra-se organizada em oito capítulos. No primeiro, trata-se dos fundamentos e procedimentos metodológicos desenvolvidos na pesquisa. Os demais estão distribuídos em três partes. Na primeira parte, discutem-se as teorias de avaliação; na segunda, as políticas de avaliação da educação superior no Brasil; e, na terceira parte, a análise da avaliação institucional, abordando-a da perspectiva tecnológica à cultural.

A respeito das teorias da avaliação, este trabalho busca no capítulo dois analisar a origem e a construção histórica da avaliação, por meio do levantamento de um breve histórico e de suas concepções e também das discussões e implicações no campo em torno da elaboração de modelos de avaliação que contribuíram para a sua consolidação teórica e sua ruptura com o paradigma racionalista, reconhecendo sua dimensão ética e política.

No capítulo três, o reconhecimento de sua dimensão ética e política permitiram o desenvolvimento dos fundamentos, princípios e objetivos da avaliação baseados no paradigma naturalista. Esse paradigma proporcionou o aparecimento e desenvolvimento do modelo de avaliação institucional na perspectiva da teoria democrática. Por essa razão, nessa parte do trabalho, realiza-se o esforço de apropriação das contribuições de Ernest House “a inovação educativa”, para compreender as dimensionalidades da avaliação institucional.

No que se refere às políticas de avaliação da educação superior, no capítulo quatro destaca-se a trajetória da avaliação da educação superior no Brasil, a gênese das discussões, as políticas de avaliação dos anos de 1990 e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). No capítulo cinco, abordam-se as interfaces entre a avaliação e regulação da educação superior, as abordagens e âmbitos conceituais de regulação e as mudanças no marco regulatório das políticas e suas implicações na regulação do campo da educação superior.

Em relação à análise dos dados, os capítulos seis, sete e oito tratam das perspectivas tecnológica, política e cultural da avaliação institucional no desenvolvimento de suas modalidades básicas – avaliação interna e externa – no AVALIES.

Nas considerações finais, retomam-se as discussões e problematização do trabalho, e são apresentados os achados da pesquisa desvelando a complexidade, desafios e relevância do tema nos debates a respeito da atual e dos modelos anteriores de políticas de avaliação da educação superior no Brasil.

2 FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, trata-se dos fundamentos e procedimentos metodológicos que foram adotados para a consecução dos objetivos desta pesquisa, problematizando as questões postas na introdução e no referencial teórico, a partir dos dados e informações levantados nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e nas agências centrais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, INEP e CONAES, no tocante à implementação da avaliação institucional (AVALIES).

Para viabilizar a investigação na perspectiva da “inovação educativa” e alcançar os objetivos, identificou-se a pesquisa qualitativa como a que mais se aproxima do tratamento almejado no estudo da questão norteadora e dos seus objetivos. Segundo Lankshear e Knobel (2008), a pesquisa qualitativa refere-se a uma complexa exposição de perspectivas e técnicas, que pode se desenvolver baseada em diferentes teorias e disciplinas, porque, nessa perspectiva, dá-se muita importância aos dados coletados nos “ambientes naturais” ou na “vida real” em que a ação acontece. Esse tipo de abordagem possibilitou levar em conta a perspectiva histórica da construção das políticas de avaliação na educação superior, o perfil da instituição e da comunidade universitária das IFES e as agências centrais do SINAES (CONAES, INEP) pesquisadas, a dinâmica das relações no âmbito das CPAs, as características das políticas institucionais e o contexto sócio-institucional. Lankshear e Knobel (2008. p. 66-67) definem a pesquisa qualitativa como

[...] mais facilmente diferenciada da pesquisa documental e quantitativa, por sua forte dependência da coleta de informações sobre **eventos, processos, programas, questões, [ações], atividades**, (sic) etc., quando eles ocorrem em **contextos da vida real**, por meio da entrevista de testemunhas oculares. Uma razão importante para o desenvolvimento dessa abordagem é que os pesquisadores, com frequência, (sic) querem **tentar entender o mundo a partir da perspectiva de outras pessoas (um indivíduo ou um grupo)** (*grifos nossos*).

Bauer e Gaskell (2010, p.19-20) descrevem a pesquisa qualitativa, no tocante à investigação social, por meio da combinação de elementos através de quatro dimensões

Primeiro, há o delineamento da pesquisa por amostragem, a observação participante, os estudos de caso, os experimentos e quase experimentos. Segundo, há os métodos de coleta de dados, tais como a entrevista, a observação e a busca de documentos. Terceiro, há os tratamentos analíticos dos dados, tais como a análise de conteúdo, a análise de retórica, a análise de

discurso e a análise estatística. Finalmente os interesses do conhecimento referem-se à classificação de Habermas sobre o controle, a construção do consenso e a emancipação dos sujeitos do estudo. [...] Defendemos a ideia de que todas as quatro dimensões devem ser vistas como escolhas relativamente independentes no processo de pesquisa e que a escolha qualitativa ou quantitativa é primariamente uma decisão sobre a geração de dados e métodos de análise, e só secundariamente uma escolha sobre o delineamento da pesquisa ou de interesses do conhecimento.

A perspectiva apontada por Lankshear e Knobel (2008), Bauer e Gaskell (2010), permite delinear a proposta de pesquisa destacada neste trabalho numa trilha que perpassa desde a geração dos dados, passando pela sua redução e análise. A partir desta trilha, é possível delinear um “campo de observação sistemática” da atual política de avaliação da educação superior, cujo centro nervoso é o SINAES, evidenciado em dados o que está acontecendo, as reações aos acontecimentos e a instituição da Avaliação Institucional AVALIES.

Por essa razão, nesta perspectiva, visitaram-se todos os locais do estudo, para perceber quais ações poderiam ser melhores estudadas, observadas em seu ambiente de ocorrência, no contexto histórico das instituições pertencentes. Ao mesmo tempo, buscou-se descrever o ambiente pesquisado, onde nada é trivial e tudo possui potencial para constituir-se numa pista, focando a investigação no processo mais do que simplesmente nos resultados ou produtos. No tocante ao processo, Bauer e Gaskell enfatizam que:

Uma cobertura adequada dos acontecimentos sociais exige muitos métodos e dados. Um pluralismo metodológico se origina como uma necessidade metodológica. A investigação da ação empírica exige a) a observação sistemática dos acontecimentos; inferir os sentidos desses acontecimentos das (auto) observações dos atores e dos espectadores exige b) técnicas de entrevista; a interpretação dos vestígios materiais que foram deixados pelos atores e espectadores exige c) uma análise sistemática (2010, p. 18-19).

Não casualmente, o “significado” é de importância vital na abordagem qualitativa, conforme Psathas

Os investigadores que fazem uso deste tipo de abordagem estão interessados no modo como diferentes pessoas dão sentido às suas vidas. Por outras palavras, os investigadores qualitativos preocupam-se com aquilo que se designa por **perspectivas participantes** [...] Os investigadores qualitativos em educação estão continuamente a questionar os sujeitos de investigação, com o objetivo de perceber “aquilo que eles experimentam, o modo como eles interpretam as suas experiências e o modo como eles próprios estruturam o mundo social em que vivem” (Psathas *apud* Bodgan e Biklen, 1994, p. 50-51, grifo do autor).

São os aspectos delineados acima que se almejou trabalhar nas questões postas nesta pesquisa. Para se trabalhar os aspectos mencionados, em especial o “significado” na abordagem da pesquisa qualitativa, fez-se necessário fundamentá-lo, pois toda investigação se baseia numa orientação teórica. Esta investigação baseou-se na perspectiva qualitativa, por entender que se tem “à disposição múltiplas formas de interpretar as experiências em função das interações com os outros e que a realidade não é mais do que o significado [das] experiências [...]”, ou seja, “a realidade é socialmente construída” (BODGAN E BIKLEN, 1994, p. 54). Outra característica importante desta orientação teórica é que o investigador faz interpretações, devendo possuir um esquema conceitual para realizá-las, enfatizando a dimensão subjetiva.

2.1 Delimitação da amostra e dos sujeitos da pesquisa

Faz-se necessário delimitar o universo e os sujeitos da pesquisa. Dessa forma, compreende-se ser relevante delimitar o universo da pesquisa no tocante à avaliação institucional no AVALIES. Nesta delimitação, as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) constituíram-se em campo de observação relevante para a realização do estudo, em relação à avaliação interna. Além de presentes em toda federação, a universidade e sua forma de organização acadêmica, marcada pelos princípios da autonomia acadêmica e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tem realizado contribuição relevante à produção de conhecimento e tecnológica para o país.

A essa razão devem ser acrescentadas as características próprias da gestão das universidades federais, entre as quais precisa ser considerado o vínculo com o MEC e as práticas de gestão colegiada. Observando tal questão mais detidamente, as observações de Trigueiro (1999, 2003), por um lado, servem de referência para identificar na IFES maiores resistências para operar as mudanças propostas pela avaliação institucional. Por outro, é nestas instituições, que se desenvolveram algumas das experiências mais exitosas de avaliação institucional em distintas políticas de avaliação da educação superior, implementadas no país.

No SINAES, no caso da avaliação externa, teve-se como foco de estudo as comissões de avaliação externas, responsáveis pela avaliação externa das IFES

selecionadas para o presente estudo. Além disso, aprofundando a análise da avaliação externa, buscou-se compreender como estas comissões externas realizaram as avaliações *in loco*, no processo de implementação do AVALIES.

Analizou-se também o papel de coordenação do Sistema desempenhado pela CONAES e INEP, no intento de examinar a articulação entre a avaliação interna e externa, no AVALIES, e o *feedback* dos relatórios de autoavaliação e da avaliação externa às IFES.

Visando tratar de forma pertinente e profunda a articulação das avaliações interna e externa nas instituições foi abordado o universo que correspondesse ao perfil delineado no campo empírico da pesquisa, ou seja, as IFES, que participam do SINAES desde 2004, portanto, que realizaram pelo menos uma autoavaliação posterior à sua vigência. No entanto, sem pretensões de generalização, o universo das 53 IFES foi reduzido a três casos particulares, devido, entre outras razões, às limitações de tempo (do curso de doutoramento) e das restrições orçamentárias e logísticas para realização da pesquisa.

Dessa forma, o critério de classificação adotado neste projeto, deu-se pela amostra do tipo não probabilística (RICHARDSON, 2009), em que as instituições escolhidas foram determinadas pelos critérios validados na experiência de cada IFES no tocante às políticas de avaliação da educação superior implementadas no país (PAIUB, ENC/PROVÃO e SINAES), nos últimos anos. A classificação de três universidades federais foi norteadas por três critérios, a saber: o critério da “exaustividade”, o critério da “representatividade” e o da “pertinência”.

No caso, utilizou-se o critério da “exaustividade” em relação às similaridades dos dados coletados no levantamento inicial, encontrados na amostra no tocante à articulação da avaliação interna e externa. Utilizou-se o critério da “representatividade”, por destacar três experiências distintas de avaliação institucional anteriores ao SINAES, que demarcam a maneira como cada instituição concebe a avaliação institucional, num percurso histórico, e acredita-se influenciar diretamente a forma como o AVALIES vem sendo implementado no contexto do SINAES, em relação às dimensões destacada por House (1994): a “imagem de produção”, a “imagem de negociação”, e a “imagem de comunidade” (ver parte 3.4 do capítulo 03).

O primeiro caso referiu-se à Universidade Federal da Bahia (UFBA), que após o PAIUB, sob as controvérsias da “era provão”, focalizou na avaliação institucional nos cursos de graduação (DÉCIA E ARGOLLO, 2010). O segundo caso, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que, após o PAIUB, não considerou seus pressupostos e procedimentos metodológicos, realizando um conjunto de avaliações do tipo externa, para caracterizar sua avaliação institucional (SILVA, 2009; SILVA E GOMES, 2011). E, o terceiro caso, à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), marcada pela experiência do Programa Nacional de Avaliação Nacional das Universidades Brasileiras (PAIUB), considerando seus pressupostos e procedimentos metodológicos na implementação da avaliação institucional em contextos de políticas de avaliação anteriores à formulação e implementação do SINAES.

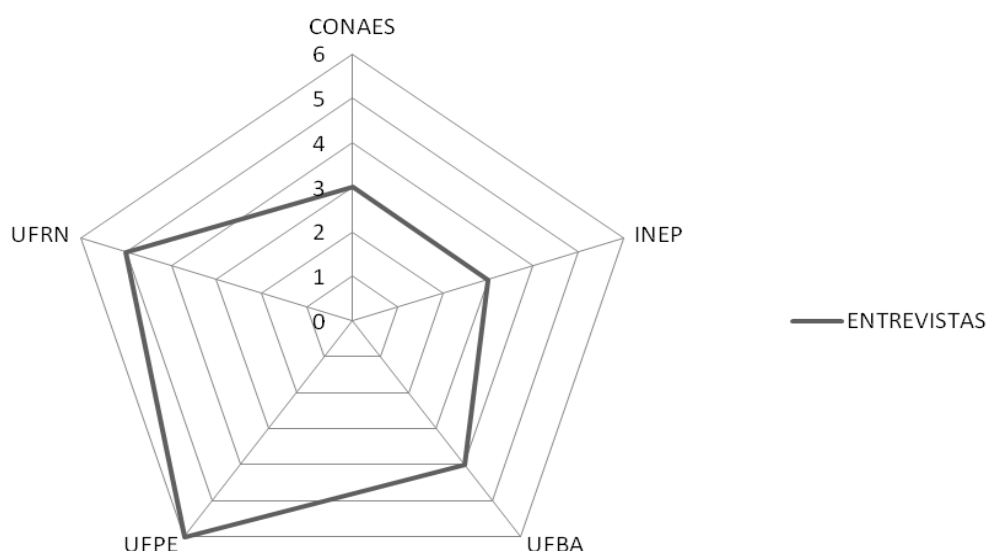
No tocante ao critério da pertinência, as instituições citadas adéquam-se enquanto fonte de informação, de modo que correspondem ao objetivo que suscita a análise proposta nesta pesquisa. Pois, o grupo de IFES escolhido possibilita perceber alterações na teoria e na prática da avaliação institucional⁴ propostos no AVALIES, verificando a consolidação e recontextualização de seus pressupostos teóricos e normativos em seu processo de implementação.

Uma vez delimitado o campo de estudo, foi necessário definir os sujeitos e as fontes da pesquisa. Na escolha das fontes primárias e secundárias que fundamentaram a pesquisa, buscou-se identificar pessoas e documentos que fossem mais prováveis de fornecer as informações, que pudessem responder ao problema proposto. Dessa forma, no tocante aos sujeitos, abriram-se três frentes de coleta de dados durante o trabalho. A primeira foi em relação aos sujeitos responsáveis pela avaliação interna das IFES classificadas na amostra, ou seja, daqueles responsáveis pelo trabalho desenvolvido pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), nessas instituições – coordenador e representantes dos segmentos da comunidade acadêmica representados na CPA.

A segunda referiu-se aos representantes do INEP responsáveis por formar, selecionar e operacionalizar o trabalho das Comissões Externas – os responsáveis pela

⁴ Arredondo e Diago (2009) apresentam como principais desvios da avaliação: avaliar somente resultados (descuidando-se do processo), avaliar sem instrumentos adequados (restrição à avaliação quantitativa, estereótipos e subjetivismos, ausência de previsão), avaliar sem sentido ético (avaliar apenas o negativo, avaliar para controlar e sancionar, avaliar para competir), avaliar de forma esporádica ou isolada (avaliar apenas os estudantes – aprendizagem – ou professores – ensino – sem levar em conta o contexto), avaliar somente o conhecimento (desconsiderando-se as habilidades, destrezas, atitudes e valores).

formação e orientação dos avaliadores externos durante as visitas *in loco*. E, a terceira, dos representantes da CONAES, responsáveis pela coordenação e o estabelecimento de diretrizes e processos do AVALIES. A seguir, apresenta-se diagrama do campo de investigação:



O diagrama acima compreende também o quantitativo de sujeitos participantes da pesquisa por instituição. Em relação às IFES, entrevistaram-se 5 (cinco) na UFRN, 6 (seis) na UFPE e 4 (quatro) na UFBA. Todos os sujeitos oriundos das IFES eram membros da CPA e representavam o segmento docente, discente e técnico-administrativo. Em relação às instâncias centrais do SINAES, entrevistaram-se 3 (três) na CONAES e 3 (três) no INEP. Dessa forma, foram realizadas 21 entrevistas.

Em relação às fontes documentais, agregaram-se a legislação e os documentos pertinentes ao SINAES, a legislação das IFES, o Censo da Educação Superior, os documentos institucionais constitutivos do processo autoavaliativo, tais como: os projetos institucionais de autoavaliação, os regimentos das CPA, os relatórios das CPA, e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada IFES analisada. Acrescentaram-se a eles, os documentos produzidos pela CONAES e o INEP, no que concerne às notas técnicas e ao roteiro de avaliação externa do AVALIES, como se pode detalhar no quadro a seguir:

Quadro 01. - Fontes documentais da pesquisa (*Corpus documental*)

POLÍTICA DE AVALIAÇÃO		FONTES	TEMÁTICA
CONAES/MEC/INEP	Lei	9394/96	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
		10.861/04	Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.
		5.773/06	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.
	Portaria Ministerial	40/2010	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.
		2.051/04	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.
	Nota técnica INEP/DAES/CONAES	062/14	Definição da estrutura do Relato Institucional
		065/14	Roteiro para Relatório de Autoavaliação Institucional
	Atas (CONAES)	---	Atas das reuniões da CONAES
IFES	“IFES A”	Documentos	Projeto de Avaliação Institucional Relatórios de autoavaliação institucional/Regimento da CPA (“IFES B”) Plano de Desenvolvimento institucional
	“IFES B”		
	“IFES C”		

Na fase de formulação do projeto de tese, o levantamento inicial das fontes da pesquisa permitiu montar o quadro acima com o *Corpus documental*, que foi consolidado durante a consecução dos trabalhos. Esse levantamento contribuiu para caracterizar o contexto histórico da política de avaliação, em especial da avaliação institucional no que tange às IFES e às instâncias centrais do SINAES, em diálogo com a literatura sobre o tema.

A efetivação da seleção das fontes da pesquisa ocorreu por meio da leitura criteriosa de inúmeros materiais e documentos das IFES sobre a avaliação interna e dispositivos legais acerca da política de avaliação da educação superior e da avaliação externa. Esta seleção, que resultou na constituição do *corpus documental* da pesquisa, seguiu os critérios da representatividade e da exaustividade. E, a partir da análise do *corpus documental*, à luz da teoria da “inovação educativa” de House (1994), foram elaborados roteiros/instrumentos das entrevistas semiestruturadas, para tratar a problemática de investigação.

2.2 Procedimentos metodológicos

O presente trabalho delineou a pesquisa em quatro etapas, por meio de uma abordagem predominantemente qualitativa. A pesquisa exploratória, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, e a pesquisa de campo consoante perspectiva adotada por Stake (2011). Etapas essas que não estiveram restritas ao processo temporal, mas ocorreram simultaneamente diante das condições apresentadas no decorrer do desenvolvimento das atividades da pesquisa.

2.2.1 Primeira etapa

No sentido de apreender as concepções teóricas e as práticas avaliativas relacionadas ao processo de formulação, implementação e os resultados das políticas de avaliação referentes à avaliação institucional realizada pelo Estado brasileiro nas duas últimas décadas, e, sobretudo, no SINAES, realizou-se pesquisa exploratória, para subsidiar o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa.

Este tipo de pesquisa é muito adequado em situações referentes ao contato inicial do pesquisador com as fontes de coleta de dados, proporcionando “maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses [ou pressupostos]” (GIL, 1999, p. 41). Essa etapa possuiu planejamento flexível, permitindo o estudo do tema sob diversas perspectivas e aspectos.

Na etapa inicial deste trabalho, realizou-se um levantamento bibliográfico, no qual se buscou a catalogação, leitura, fichamento, seleção e categorização, por meio da utilização da pesquisa bibliográfica. Etapa necessária para construir uma sólida e ampla revisão da literatura sobre o tema em estudo, assim como sobre a educação superior de maneira geral.

Em um segundo momento, concomitante à realização da pesquisa bibliográfica, buscou-se realizar a observação participante, na condição de participante como observador⁵, em eventos de nível nacional e local, relacionados ao AVALIES, para compreender e aproximar-se da lógica de implementação, dos pressupostos teóricos e

⁵ Em alguns casos, não se ocultou totalmente suas atividades, revelando apenas parte do que se pretendia observar. Em outros, a identidade do pesquisador e os objetivos do estudo foram reveladas ao grupo pesquisado no momento inicial da observação.

das práticas de avaliação institucional no contexto do SINAES. Participou-se, nesta condição, do seminário “SINAES: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS”, realizado em Brasília, nos dias 11 e 12 de novembro de 2011; do Seminário “Institucional de Autoavaliação”, realizado pela UFPE, no Recife, em 17 e 18 novembro de 2011; do “Encontro de Formação: O papel da Comissão Própria de Avaliação – CPA – no âmbito da política do SINAES”, realizado em Recife, no Instituto Federal de Educação de Pernambuco (IFPE), no dia 03 de abril de 2012; do “I Fórum das CPAs em Pernambuco”, realizado em Recife, no dia 10 de outubro de 2012, na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); do “II Fórum das CPAs em Pernambuco”, realizado em Recife, nos dias 07 e 08 de novembro de 2013, na UFRPE; também do “Seminário Regional Nordeste”, promovido pelo INEP, em Salvador, no dia 06 de dezembro de 2013; e, do “III Fórum das CPAs de Pernambuco”, realizado em Petrolina/Juazeiro, nos dias 05, 06 e 07 de novembro de 2014, relacionados ao AVALIES.

Nesses eventos foram gravados em torno de 48 horas em áudio e realizadas anotações de campo, contendo as falas dos coordenadores de CPAs de diversas IES, inclusive das IFES, dos representantes do INEP, da CONAES, de Reitores, Pró-reitores, da sociedade civil organizada, dos segmentos discentes (UNE), representantes do MEC e pesquisadores do campo da avaliação da educação superior.

A participação nos eventos sobre o SINAES, citados, buscou realizar o levantamento de dados de estudo de casos, no qual se utilizou a técnica de coleta de dados da observação participante não-estruturada (observação livre, desenvolvida com anotações de campo, podendo ser de natureza descritiva⁶ e reflexiva⁷), numa unidade pré-selecionada, no caso a avaliação institucional no SINAES. Durante a coleta de dados levantaram-se informações relevantes sobre a unidade: O que faz? Como faz? Por que faz? Quais são os resultados? Do que necessita? Como solucionar? Além disso, buscou-se a análise situacional, que se refere a eventos específicos que podem ocorrer em uma organização, no caso a articulação entre a avaliação interna e a avaliação externa no contexto do SINAES (BOGDAN E BIKLEN, 1994).

⁶ Descreve comportamentos, ações, atitudes, tais como se apresentam nas observações. Também, os sujeitos concretos, o meio físico, as atividades específicas e, sobretudo, seus diálogos.

⁷ Reflete sobre o desenvolvimento do processo de observação, verifica-se o comportamento, atitude, diálogo e faz anotações sobre questões metodológicas.

Para Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998, p. 164), a observação apresenta algumas vantagens no processo de coleta de dados, entre as quais destacamos: independe do nível de conhecimento ou da capacidade verbal dos sujeitos; permite checar, na prática, a sinceridade de certas respostas, que, às vezes, são dadas para ‘causar boa impressão’; permite identificar comportamentos não-intencionais ou não-conscientes e explorar tópicos que os informantes não se sentem à vontade para discutir durante o período das entrevistas; e permite também o registro de comportamentos/posições em seu contexto temporal-espacial.

Também foram realizadas, nos eventos citados, entrevistas com pessoas (personagens-chave) que tiveram experiências práticas com o AVALIES, no caso tanto a avaliação interna quanto a externa. As entrevistas realizadas foram do tipo não-estruturada, denominada também de informal (MARKONI E LAKATOS, 2010).

Acrescentam-se a esses procedimentos uma terceira etapa, realizada concomitantemente: a pesquisa documental, buscando verificar em algumas IFES A estrutura proporcionada às CPAs, como agência de coordenação da avaliação interna, realizando o levantamento dos seus projetos de autoavaliação, de seus membros e coordenadores, sua constituição no organograma institucional, seu histórico, a periodicidade de seus relatórios de autoavaliação e informações sobre as avaliações externas destas instituições.

2.2.2 Segunda etapa

No sentido de aprofundar os diversos fenômenos relacionados ao processo de formulação e implementação da avaliação institucional realizado pelo Estado brasileiro nas duas últimas décadas, e, sobretudo, no governo atual, ampliou-se a pesquisa bibliográfica realizada ao longo do tempo de doutoramento, já com o objeto do estudo delimitado. Essa etapa foi necessária para construir uma sólida e ampla revisão da literatura sobre o tema em estudo.

O objetivo da pesquisa bibliográfica foi ultrapassar o levantamento inicial, aprofundá-lo e consolidar o conhecimento acerca da avaliação institucional, para dialogar e fundamentar a análise dos dados empíricos, com a finalidade de problematizar a articulação entre a avaliação interna e a avaliação externa no

instrumento AVALIES, no SINAES. Caracterizar a produção acadêmica em torno do objeto da pesquisa, identificando: afiliações teóricas, abordagens metodológicas, procedimentos metodológicos, instituições de origem dos trabalhos e pesquisadores, entre outros aspectos.

2.2.3 Terceira etapa

Partindo da ideia de que uma política pública pode ser analisada a partir do enfoque documental, buscou-se planejar a terceira etapa desta pesquisa, levando-se em conta os objetivos estabelecidos. Essa fase teve como finalidade caracterizar os valores, diretrizes, e modelos de implementação da avaliação institucional no SINAES, delineando as funções atribuídas à autoavaliação/avaliação interna e à avaliação externa no interior das IES, tanto, pelos agentes externos (órgãos do governo), quanto internos (gestão/comunidade acadêmica), a partir da análise da legislação e dos documentos oficiais que delineiam seu projeto de avaliação.

A estratégia utilizada para o levantamento de documentos seguiu os contornos descritos de que “qualquer registro escrito pode ser usado como fonte de informação” (ALVEZ-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998, p.169). É relevante esclarecer que esta etapa teve por objetivo ampliar a validação da pesquisa, respaldando-se na análise das respostas das entrevistas, que reverberam nos documentos emanados do processo avaliativo, tanto em nível interno quanto externo, no AVALIES. Diante do volume de dados previstos nesta etapa, propôs-se a trabalhar os dados nos documentos pelo critério da “amostragem por acessibilidade ou conveniência” (GIL, 1999, p. 104).

O *corpus* documental da pesquisa foi de âmbito nacional (textos de órgãos governamentais e legislação disponíveis nos sites da CONAES e do INEP: roteiro de autoavaliação, roteiro de avaliação externa, portarias, decretos, leis, normativas, entre outros; e de âmbito regional/local (exame de legislação específica), das IFES, da amostra e apreciação dos Projetos de Autoavaliação, Regimentos das CPAs, PDI e Relatórios de Autoavaliação Institucional, disponíveis nos sites da “IFES A”, “IFES B” e “IFES C”.

Dessa forma, buscou-se identificar e interpretar traços da implementação do AVALIES no contexto do SINAES, possibilitando desvelar: a concepção das IFES em

relação à avaliação institucional, a autonomia das CPAs, a abrangência do processo avaliativo, os espaços de participação da comunidade universitária na prática de avaliação e na formulação dos documentos e indicadores, a articulação entre avaliação interna e externa, a abrangência da avaliação externa, entre outros aspectos.

No campo empírico, investigaram-se as IFES citadas, por serem marcadas por distintos e diferenciados contextos institucionais, assim como nas agências centrais do SINAES, o procedimento da coleta dos dados se desenvolveu: (1) consulta aos sites institucionais e aos membros das CPA, do INEP e da CONAES, para a aquisição dos documentos concernentes à avaliação institucional; (2) elaboração de ficha de catalogação dos documentos, confeccionada em papel A4 branco (210 x 290 mm) (ambiente virtual do Word), definindo os tópicos da pesquisa conforme as categorias de cunho empírico, desenvolvidas no trabalho.

Para a análise dos dados, buscou-se realizar a crítica “do texto”, “autenticidade” e “a de origem”. Aprofundando a análise com base em Fragata (1981), realizou-se a crítica externa dos documentos, apreciando o sentido e o referencial normativo do conteúdo. Para realização dessa etapa, em primeiro lugar, estabeleceu-se a crítica da interpretação, buscando o domínio do vocabulário e a linguagem da documentação; conhecimento das circunstâncias, do ambiente em que surgiram tais documentos; conhecimento dos aspectos cognitivos explicitados. Em segundo realizou-se a crítica do valor interno dos documentos. Em terceiro, após os movimentos realizados, buscou-se tratar os dados obtidos por meio da análise comparada.

O objetivo foi construir um quadro das ações desenvolvidas pela CPA, em distintos contextos institucionais no processo de implementação da política de avaliação da educação superior, para desvelar as imbricações da avaliação institucional no contexto de implementação do instrumento AVALIES. O estudo realizado possibilitou construir o mapeamento das linhas de ação da política de avaliação da educação superior tanto pelo MEC, CONAES e INEP, quanto pelas IFES, permitindo entender como a avaliação institucional é desenhada no sistema avaliativo nacional por meio de seu instrumento AVALIES.

2.2.4 Quarta etapa

Após a coleta de dados referentes às fontes documentais, centrou-se esforço em consolidar o estudo, no universo do AVALIES, com a pesquisa de campo. Desde já, esclarece-se que se optou nesta pesquisa por trabalhar em múltiplos locais, para obter um cenário mais amplo e compreender melhor o fenômeno estudado, pois se entende que no contexto atual, para se analisar a “avaliação institucional”, faz-se necessário visualizar o AVALIES em suas duas etapas constitutivas (a avaliação interna e a externa), já que o objetivo foi construir um panorama da avaliação institucional para problematizá-la, e não um caso particular de uma autoavaliação/avaliação interna em uma IFES.

Para realização dessa etapa, visando a apreender os aspectos característicos da avaliação institucional, especialmente os pressupostos teórico-metodológicos e as práticas e dimensões das experiências de avaliação institucional, buscou-se levantar os dados através da realização de entrevistas semiestruturadas, realizadas com os personagens-chave (coordenadores de CPA, representantes dos segmentos da comunidade acadêmica membros da CPA), nas próprias IFES pesquisadas – “IFES A”, “IFES B” e “IFES C”. E, entrevistas semiestruturadas realizadas com os responsáveis pela formação e operacionalização das comissões externas de avaliação no INEP, e também com os membros da CONAES. Para consolidação dos dados obtidos por meio das entrevistas, planejou-se continuar a sequência de participação em seminários e encontros promovidos tanto pelas IFES quanto pelas agências centrais do SINAES, realizados na etapa inicial.

Estabelecidos os locais escolhidos, buscaram-se alguns procedimentos importantes para a continuidade da pesquisa – o contato inicial com os coordenadores das CPAs, o levantamento dos seus integrantes, a coleta dos endereços eletrônicos e materiais que permitissem historiar a trajetória da CPA nas IES pesquisadas. Para essa tarefa, foram utilizados os e-mails disponíveis nos sites e os disponibilizados pelos coordenadores das CPAs abordados. A seleção dos participantes da pesquisa se deu pelo critério da experiência com o processo de autoavaliação na IFES – os entrevistados tinham de estar participando ativamente das atividades desenvolvidas há pelo menos um (1) ano, além do critério da acessibilidade (GIL, 1999).

Esse mesmo movimento também foi realizado junto ao INEP e a CONAES. Nesta fase, também foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado (ver apêndice) baseado nas considerações de Bodgan e Biklen (1994), Bell (2008), Lankshear e Knobel (2008), Silverman (2009) e Richardson (2009), sobre os limites e possibilidades deste instrumento de coleta de dados. As entrevistas com os integrantes do INEP foram realizadas presencialmente, enquanto que com os membros da CONAES foram realizadas por meio do *Skype*.

2.3 Análise dos dados

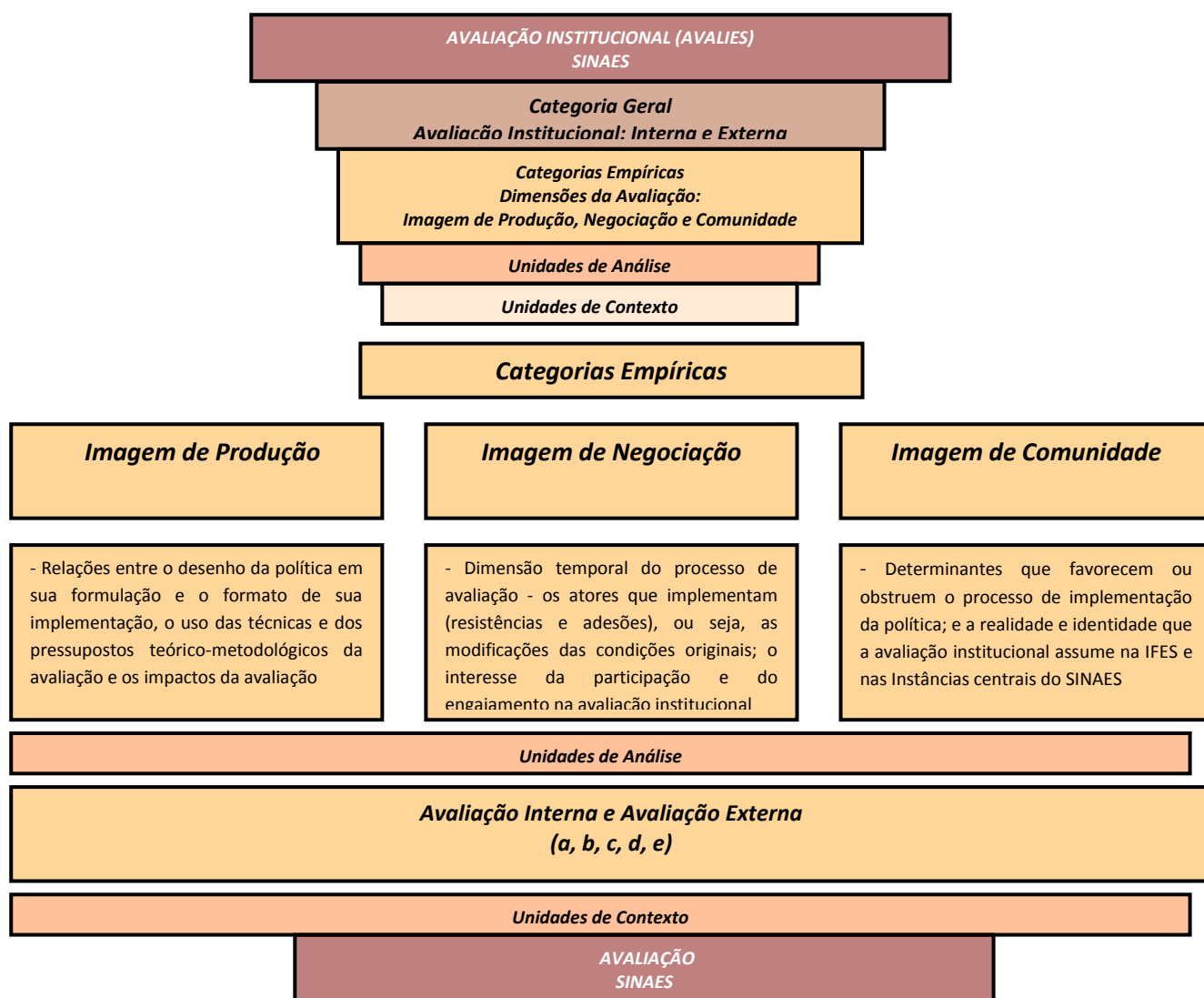
Quanto à análise dos dados, procurou-se caracterizar e agrupar os dados, consoante uma perspectiva de categorização, pois se entendeu que as análises deveriam permitir que a realidade fosse revelada e as questões e os objetivos trabalhados compreendidos na análise.

Frente à natureza do percurso metodológico traçado, os dados foram analisados de maneira descritiva/interpretativa, correspondendo à abordagem metodológica predominantemente qualitativa (SILVERMAN, 2009). Ressaltou-se a opção por trabalhar o tratamento dos dados coletados através da Análise de Conteúdo segundo Bardin (1994). Para essa autora (*Idem*, p. 40), a abordagem consiste em um “conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter (sic), por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens, indicadores (quantitativos ou não).” Os alicerces da análise de conteúdo, a partir da perspectiva apontada, consistem na fase da descrição ou preparação do material a fase da inferência ou dedução e a fase da interpretação.

A organização dos dados teve por objetivo “atingir os significados manifestos e latentes do material qualitativa” (MINAYO, 1998, p.204). Dessa forma, utilizou-se a técnica de análise temática ou categorial, que, para Bardin (1994), serve para desvelar os diferentes núcleos de sentido que constituem a comunicação, e posteriormente, realizar o seu reagrupamento em classes ou categorias. Essa análise foi possível a partir de operações de desmembramento do texto em unidades, pois possibilitou “descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado” (MINAYO, 1998, p.209).

A análise categorial ou temática concretizou-se em três fases: pré-análise, exploração do material, tratamento e inferências. A primeira materializou-se através da seleção do material de investigação e da retomada dos objetivos e dos pressupostos teóricos da pesquisa. A segunda, pela exploração do material, no caso em questão, a codificação dos dados, transformando os dados brutos em núcleos de compreensão. E, a terceira, no tratamento dos resultados e inferência sob estes, a construção de sentido e significado da temática abordada.

Na problematização delineada neste trabalho, dialogando com a produção acadêmica a partir do esquema conceitual, tomou-se como categoria analítica a “avaliação institucional”, analisada a partir de três dimensões: “a imagem de produção”, a “imagem de negociação” e a “imagem de comunidade”, como descrito na figura a seguir:



Como descrito na figura da página anterior, para operacionalizar a análise acerca do AVALIES, elegeu-se a categoria teórico-conceitual “avaliação institucional”, na perspectiva adotada por Casanova (1995). Já, para a análise nas Universidades Federais e nas Agências Centrais, elegeram-se as seguintes categorias empíricas baseados da teoria de House (1994): imagem de produção, imagem de negociação e a imagem de comunidade. A primeira foi subdividida no desenho da política, na metodologia de avaliação e impactos da avaliação; a segunda, na dimensão temporal da avaliação e no contexto de influência; e, a terceira, nos determinantes culturais e na perspectiva cultural – identidade da avaliação.

No caso da imagem de produção – a perspectiva tecnológica da avaliação – a análise do desenho da política foi subdividida nas seguintes categorias de análise: concepção da avaliação institucional; objetivos da avaliação institucional; finalidades da avaliação institucional; vínculos da avaliação institucional; e composição e atribuições das Comissões e Agências que realizam a avaliação institucional. E, em relação à metodologia de avaliação: os instrumentos e a estratégia de coleta de dados na avaliação institucional no SINAES; estratégia de sensibilização e divulgação dos resultados na avaliação institucional no SINAES; apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos da avaliação institucional no SINAES; e os impactos da avaliação na IES.

No que concerne à imagem de negociação – a perspectiva política da avaliação – a análise da dimensão temporal da avaliação foi subdividida nas seguintes categorias de análise: atores e suas resistências à avaliação institucional, atores e suas adesões à avaliação institucional, formas de participação na avaliação, a participação (interesse) na avaliação institucional, o papel da avaliação para os atores na avaliação institucional. Já, a análise do contexto de influência elencou o ambiente de influência em cada instituição analisada na pesquisa de campo.

Em relação à imagem de comunidade – a perspectiva cultural da avaliação – a análise dos determinantes culturais foi subdividida por instituição estudada. E, a análise da perspectiva cultural – identidade da avaliação – foi subdividida na categoria: a realidade e a identidade que a avaliação assume nas instâncias centrais do SINAES e a realidade e a identidade que a avaliação assume nas IFES.

A análise de conteúdo através da categorização temática permitiu, nos documentos selecionados, nas entrevistas, observação participante e *in loco*, identificar as relações

entre o desenho da política em sua formulação e o formato de sua implementação, o uso das técnicas, dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação e as influências da avaliação na racionalização da gestão das IFES em práticas avaliativas desenvolvidas na avaliação interna e externa.

3 A ORIGEM E A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA AVALIAÇÃO

“Se cheguei até aqui, foi porque me apoiei no ombro dos gigantes”.
(Isaac Newton)

O pensamento de Isaac Newton acima reflete bem o esforço e as dificuldades atuais daqueles que se dedicam à teorização, à realização de pesquisa sobre as práticas e as políticas de avaliação. Reflete, também, por outro lado, o estágio de consolidação de teorias em disputas num campo disciplinar cada vez mais interdisciplinar, reflexo da posição de diversos teóricos, pesquisadores e profissionais de diferentes áreas do conhecimento.

Nos últimos cinquenta anos a avaliação tornou-se uma prática social importante, um campo do conhecimento. Caracteriza-se pela vitalidade, dispersão e aparente desordem. Tais características colocam grandes desafios à sua compreensão e dissimulam suas bases epistemológicas. Portanto, problematizar e compreender o poder exercido pela avaliação em seu papel de avaliar, regular, justificar ou desacreditar programas e políticas públicas torna-se uma tarefa relevante e inadiável, especialmente, no campo da educação. O capítulo em questão busca esclarecer as primeiras aproximações teóricas que permitem embasar o presente estudo.

Para tanto, analisa-se a construção histórica das concepções de avaliação. Nesse sentido, apresentam-se distintas abordagens e diversos âmbitos conceptuais da avaliação; caracterizam-se paradigmas, epistemologias, funções, tipos e modelos, para interpretar o seu sentido e o significado das disputas que permeiam o campo da avaliação.

O patrocínio estatal massivo criou e continua a criar problemas nunca antes vistos no campo da avaliação, o que inclui, inclusive, o ritmo, o conteúdo e as formas de mudança deste campo do saber. Trata-se de mudanças estruturais na compreensão da avaliação, expressando seu predicado polissêmico e os múltiplos interesses em torno de suas práticas. Compreende-se que, no contexto dessa construção histórica, há uma busca – em algumas formações sociais mais visíveis do que em outras – pela instituição da democratização das decisões públicas. No entanto, as políticas de avaliação padecem de inúmeras dificuldades para cumprir essa aspiração, sobretudo, a abertura ao escrutínio e à deliberação pública.

No cenário internacional, os avanços teórico-metodológicos por um lado, e por outro, a ação estatal, promoveram determinadas sistematizações do campo da avaliação em modelos, que se sucederam na medida em que novas exigências educativas, institucionais e sociais eram postas aos avaliadores e às políticas de avaliação, levando à construção de novos horizontes (STAKE, 1967; GUBA E LINCOLN, 2011). No caso brasileiro, Gatti (1992) e Vianna (2000) descrevem que até os anos de 1990 faltava uma experiência ampla e consistente, de modo que destacam que o campo da avaliação educacional tem formação recente e limitada aos estudos de avaliação de sistemas de ensino sob a ótica do produto, dos programas e de materiais.

Passados mais de 20 anos, a experiência brasileira em avaliação desenvolveu-se, inclusive no campo da educação superior, e a avaliação adquiriu o *status* de política, assim como enorme visibilidade na sociedade como um todo (ZAINKO, 2008; ZANDAVALLI, 2009; CUNHA, 2011; GOMES E SILVA, 2012).

O desenvolvimento teórico-conceitual da avaliação está estritamente associado à maneira como ocorreu e ocorre a formação, a consolidação e as disputas no campo da avaliação, e remete, direta ou indiretamente, a distintos contextos históricos, sociais e acadêmicos que ao longo do tempo tornaram as práticas e teorias das avaliações mais complexas e sofisticadas.

Os condicionantes históricos, sociais e acadêmicos permitiram, ao final do século XIX e durante o século XX, que a avaliação rompesse com suas formas pré-modernas, amparadas na tradição dos exames – caracterizadas pela promoção das políticas de seleção, recrutamento e valorização do ensino público e reforço do ensino privado – e ganhasse um caráter sistemático e orgânico, transformando-se em um dos elementos centrais da escola contemporânea. Entretanto, mesmo diante do avanço da avaliação rumo à formação e consolidação de um campo disciplinar, a força da tradição dos exames no imaginário social é surpreendente até os dias atuais.

No campo acadêmico, a constituição do campo disciplinar da avaliação envolveu, ao longo do século XX, quatro relevantes matrizes, oriundas da psicologia, da sociologia, da economia e da pedagogia, que influenciaram e influenciam decisivamente a forma como se caracteriza no campo e nas políticas públicas de avaliação. A matriz da psicologia desenvolveu-se na primeira metade do século XX. Não se saciava com os tradicionais exames e almejava diagnosticar a inteligência e aptidões dos discentes.

Arredondo e Diago (2009) a descrevem como a fase da aplicação de testes e métodos psicotécnicos.

A segunda, a matriz sociológica, foi marcada diretamente pela expansão e democratização dos sistemas de ensino no período pós-Segunda Guerra Mundial. Segundo Fernandes (2009), entendia-se que era necessário verificar as influências das origens sociais no desenvolvimento do ensino e nos percursos dos alunos.

A matriz econômica marcou a influência das expectativas econômicas no campo da avaliação. A preocupação de diversas agências, como a *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)⁸ e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁹ marcaram e marcam forte presença nesse debate até os dias atuais. Nessa perspectiva, há uma intensa preocupação com a qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento econômico.

A quarta matriz, a pedagógica, desenvolveu-se em paralelo às matrizes anteriores, dialogando com os discursos daquelas, adicionando a inquietação quanto às dimensões formativas da avaliação (ARREDONDO E DIAGO, 2009). Russel e Airasian (2014), entre outros, no panorama da matriz pedagógica, retratam a relevância do desenvolvimento de uma nova concepção de avaliação, que busque dialogar, de maneira mais aprofundada, com as teorias da aprendizagem e do currículo, influenciada pelos campos disciplinares tradicionais e novos, tais como a psicologia cognitiva, a neurociência, as tecnologias, as teorias da complexidade, entre várias outras, para superar a superficialidade, a carência de informação e de conhecimento com que as práticas e teorias da avaliação são tratadas nos debates em torno dos sistemas educacionais como um todo e para que revigore os modelos avaliativos tradicionais a fim de atender às novas e urgentes demandas da sociedade.

⁸ A Associação Internacional para a Avaliação do Rendimento Escolar (IEA) é uma cooperativa internacional independente de instituições de pesquisa nacionais e agências governamentais de pesquisa. Realiza estudos comparativos em grande escala envolvendo diversos aspectos da educação. Reporta-se a uma concepção de avaliação baseada no paradigma racionalista. Site: <http://www.iea.nl/>.

⁹ A OCDE é uma organização na qual os governos trabalham juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. Esse fórum trabalha com os governos para entender o que impulsiona a mudança econômica, social e ambiental. Mensura-se a produtividade e os fluxos globais de comércio e investimento. Analisam-se e comparam-se dados para prever tendências futuras. Trabalha para os interesses de fortalecer os países membros. Promove o desenvolvimento de avaliações do tipo testes padronizados que vem protagonizando no campo da avaliação da educação, em especial na educação superior, intensos debates a respeito da implementação de políticas de avaliação em diversos países, site: <http://www.oecd.org/>.

Segundo Fernandes (2009) e Russel e Airasian (2014) essas matrizes tradicionais e os novos campos do conhecimento acadêmico permitiram à avaliação, no campo educacional, transpassar o ambiente das salas de aulas e alcançar complexas tarefas no campo educacional, como a avaliação de programas e políticas educacionais, desenvolvendo diversas modalidades avaliativas, entre as quais se podem citar a avaliação da aprendizagem, a avaliação do ensino, a avaliação do ensino-aprendizagem, a avaliação de sistemas e a avaliação institucional, essa última objeto deste estudo.

Também, proporcionaram mudanças substanciais na abordagem e no âmbito da concepção da avaliação. É exemplo dessas influências o desenvolvimento das teorias da aprendizagem, impulsionadas pelo campo da psicologia, que alterou a visão ontológica e epistemológica acerca da concepção do conhecimento, amparada no construtivismo, permitindo superar o aspecto limitado e redutor do currículo tradicional.

Tais influências, entre outras, levaram a avaliação a abranger processos complexos de pensamento e a desenvolver uma abordagem qualitativa, formativa e participativa em suas práticas. Esse movimento ainda está longe do ideal e distante de ser concretizado no cotidiano das unidades educacionais. No entanto, demonstram os descontentamentos com os modelos de avaliação tradicionais amparados na tradição positivista e demarcam uma mudança no entendimento a respeito do conceito da aprendizagem, já não mais entendida como mudança de comportamento, mas como construção de significados (SHEPARD, 2000, 2001).

Outro argumento relevante refere-se à democratização dos sistemas educativos em suas interfaces com o campo da avaliação é o reconhecimento de que a democratização dos sistemas educativos é uma luta constante entre os agentes do campo da educação. A participação de novos contingentes sociais no processo educativo impõe e impõe mudanças de diversas ordens às práticas de avaliação, pois tanto pode ser usada para promover e qualificar, quanto para regular a ação de distintos grupos nos sistemas educacionais e no mundo do trabalho.

As matrizes citadas contribuíram para a formação de um campo disciplinar da avaliação, pois conforme Simons (1999), nos anos de 1960 e 1970, era visível a coexistência de distintas tradições, disputando e propondo diferentes opções e modelos avaliativos ao campo. Segundo House (2000) influentes teóricos, entre eles, Ralph Tyler da Psicologia, Donald Campbell da Sociologia e Edward Suchman do Currículo,

ilustram essas tradições. Além disso, a formação de um mercado da avaliação no campo da educação, a proliferação de cursos de avaliação e o crescimento do fomento à pesquisa sobre a avaliação.

O desenvolvimento da avaliação como campo disciplinar e política pública adveio, entre outros fatores, da necessidade de respostas às exigências estatais nos países centrais, para supervisionar programas sociais de larga escala, informar deliberações políticas e prestação de contas (HOUSE, 1992). Esse aspecto permitiu a emergência de diversas perspectivas e modelos avaliativos, entre os quais se destacam a avaliação como *atividade de serviço de impulso pronto* (CRONBACH, 1967); *como atividade de seus objetivos como formativo* (SCRIVEN, 1967); *como instrumento a serviço dos destinatários* (STAKE, 1967); *como mecanismo a serviço das administrações* (STUFFEBEAM, 1971); *como ferramenta a serviço dos responsáveis das decisões em relação aos usuários* (MACDONALD, 1971); *como atividade política* (HOUSE, 1973; MACDONALD, 1974; WEISS, 1975), *como atividade prática* (STAKE, 1978) e *como atividade particularizada* (GUBA E LINCOLN, 1981).

Estes modelos delinearam nas décadas posteriores a 1970, pelo menos no aspecto teórico, algumas das características contemporâneas do campo da avaliação, um campo com argumentos teóricos mais destacados, a serviço da prática, consciente de sua dimensão política, persuasiva e educativa, enfim, uma área de investigação com características próprias. House (1992) aponta essas mudanças no campo da avaliação da seguinte forma:

Em parte como resposta às transformações estruturais operadas entre 1965 e 1990, a metodologia, a filosofia e a política da avaliação mudaram também substancialmente. A avaliação se deslocou de posições monolíticas a concepções pluralistas: uma utilização de métodos, critérios, perspectivas, audiências e incluiu interesses múltiplos. Metodologicamente, transformou sua ênfase inicial nos métodos quantitativos, em que os testes padronizados de rendimento pessoal nos desenhos experimentais com grupos de controle selecionados ao acaso eram tidos como os mais considerados a uma atitude muito mais permissiva aos métodos de investigação qualitativos que começaram a ser aceitos. Para o ponto de que – agora – o emprego simultâneo de métodos qualitativos e quantitativos é algo rotineiro e esse espírito de ecumenismo metodológico é o que nos encontramos. Tendo alcançado a legitimidade necessária na comunidade científica, os avaliadores qualitativos têm começado a disputar entre si (p.45-46).

As mudanças apontadas por House expressam, de certa maneira, as alterações conceituais e metodológicas, como respostas do campo da avaliação às posições das

ciências sociais em relação à visão de controle social. Segundo House (*idem*) este cenário demarcou a distinção entre duas perspectivas de análise sobre o controle social: a visão funcionalista, na qual se acreditava que o controle deveria ser exercido para a manutenção da ordem social, sendo a sociedade concebida como um organismo, no qual as diferentes partes se relacionam harmonicamente, considerada pelos avaliadores como posição monolítica de base metodológica quantitativa. E a visão do conflito, no qual o controle social apresenta-se como uma forma de poder que repercute as contradições e os conflitos da sociedade, considerada pelos avaliadores como posição pluralista de base metodológica qualitativa.

Do ponto de vista epistemológico, a avaliação amadurece de um campo disciplinar constituído pela essência da neutralidade, no qual a tarefa da avaliação restringia-se a verificar como os programas educativos poderiam funcionar melhor, baseados numa metodologia experimental e quantitativa, apresentando uma visão de ciência social circunscrita a explicar e controlar os problemas e indicar as soluções, para um campo interdisciplinar caracterizado pela teoria do conflito, na qual a avaliação assume-se como questão central os efeitos e implicações políticas (SCRIVEN, 1983).

Simons (1999) coloca que os anos de 1980 caracterizaram-se pela ruptura do consenso no campo disciplinar da avaliação, uma vez que inúmeros programas educativos em diversos países, como Estados Unidos e Inglaterra, fracassaram. Por um lado, ficaram mais evidentes as dificuldades da avaliação experimental para diagnosticar e encontrar soluções dos problemas sociais, especialmente, os educativos. E, por outro, as avaliações qualitativas ainda careciam de maior rigor metodológico, questão até hoje não resolvida, como se verá mais adiante (ÂNGULO, 1988).

Nesta mesma década, para superar esses problemas, diversos autores, entre eles Cronbach (1982), Parlett e Hamilton (1983) e Cook e Reichardt (1986) iniciaram o movimento pela utilização de métodos mistos, advogando a tese da harmonização das abordagens quantitativa e qualitativa, no sentido de alcançar uma avaliação mais “completa”, visto que um posicionamento radical situado em uma das abordagens a empobrece, enquanto a conjunção de abordagem demarcaria um ponto de vista relevante para enriquecer o processo avaliativo. Adiante, neste capítulo, ver-se-á que esta “conjunção metodológica” (HOUSE, 1992) propõe algumas limitações nos domínios ontológicos e epistemológicos, assim como axiológico, que implicam em

determinadas restrições à atividade do avaliador e às práticas avaliativas e as políticas de avaliação.

Este aspecto refere-se diretamente a uma das problematizações da perspectiva tecnológica da avaliação institucional a ser realizada neste trabalho, no tocante à avaliação interna e externa no SINAES. A dificuldade das comissões de avaliação apropriar-se da perspectiva de métodos mistos, em especial, na avaliação interna, nas Instituições de Educação Superior (IES). Algo recomendado pela Lei nº 10.861/04 do SINAES em seu Art. 3º § 2º (BRASIL, 2004).

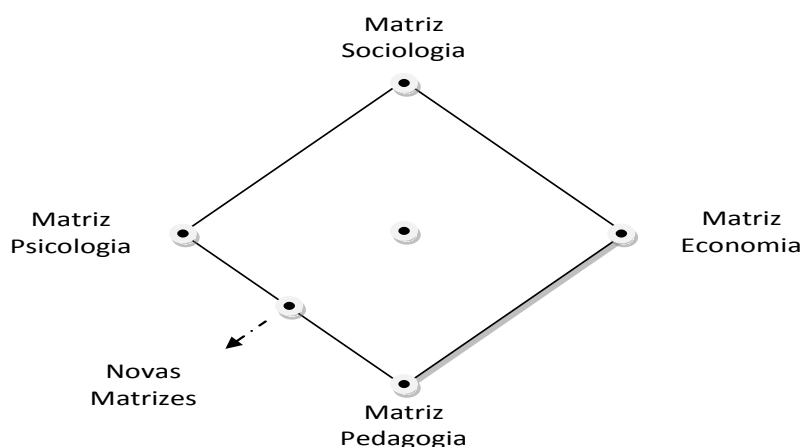
Esta nova posição no campo da avaliação trouxe à tona a questão da utilização dos resultados, um problema recorrente ao campo e que vem adquirindo ascendente visibilidade nos debates sobre a avaliação nos dias atuais. Neste cenário emergem algumas questões sobre a validade e utilidade da avaliação, tais como: a preocupação com o uso gradual dos resultados, seu uso instrumental e a preocupação em atenuar ou reduzir o uso errôneo dos resultados das avaliações (WEISS, 1988). Preocupações estas que persistem, sobretudo, no caso brasileiro, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), no qual os resultados das avaliações são utilizados largamente para fins regulatórios (BRASIL, 2004). Essas preocupações remetem a agenda da pesquisa em avaliação educacional a problematizar a origem dos valores de uma avaliação, pois os programas e políticas educacionais e a sua avaliação são complexos.

Diversos autores, entre eles, MacDonald (1974), House (1994), Simons (1999), Guba e Lincoln (2011) alertam para que os objetivos de um programa ou política educacional devam ser examinados, pois a avaliação tem que ser mais ampla, englobar questões, reivindicações e preocupações dos implicados e interessados diretamente por esses programas ou políticas. Esse aspecto revela a avaliação como atividade política e demanda da avaliação o engajamento com os temas da democracia e da justiça social, postulando-a como forma de poder, reconhecendo os interesses múltiplos na e da avaliação.

Pelas razões apresentadas, torna-se evidente que o campo da avaliação se caracteriza pela crescente consolidação teórica e prática, resultado da ação de agentes de diversos campos disciplinares, que reflete a polissemia e os múltiplos interesses que

cercam a concepção de sociedade e de avaliação. Para simbolizar tal desenvolvimento, apresenta-se uma figura síntese, onde se caracteriza o campo da avaliação educacional.

Figura 02 – Formação do campo da avaliação

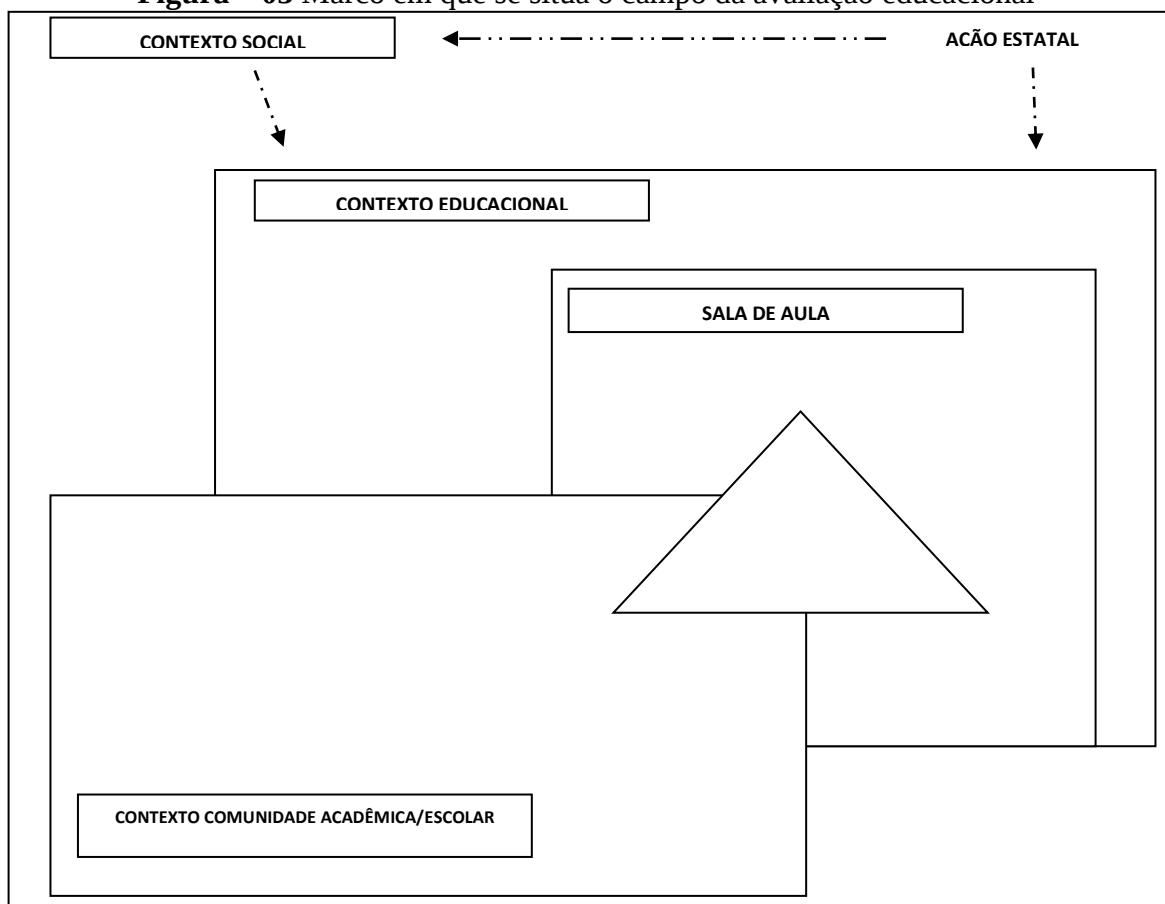


Pelos argumentos apresentados considera-se que a formação do campo da avaliação adveio da conjunção de múltiplos interesses matriciais de distintos campos acadêmicos, associados aos condicionantes histórico-sociais que impactaram no campo educacional ao longo do século XX. Na medida em que cada matriz impôs suas problematizações, questões e reivindicações neste debate afastaram-se do ponto inicial do território da avaliação – a tradição examinista – ampliando a dimensão semântica e o âmbito da avaliação, envolvendo novas matrizes em um processo de expansão contínua, que proporcionou/proporciona a consolidação e sofisticação das teorias e práticas do campo da avaliação. Mas, também, ao mesmo tempo, evidenciam as disputas e tensões paradigmáticas nesta área do conhecimento.

Esse movimento demarcou o alcance da avaliação no campo educacional. Entretanto, evidenciou a construção de distintos modelos avaliativos caracterizados por pressupostos teórico-metodológicos de tradições de saberes contraditórias, reflexo dos múltiplos interesses dos agentes envolvidos no jogo das práticas avaliativas, em quaisquer de suas modalidades, constituindo-se uma das marcas mais evidentes deste campo do conhecimento ao longo de sua construção histórica e que influenciou e influencia a compreensão quanto a avaliação no cenário educacional. Amparado nesta

argumentação, apresenta-se o quadro abaixo para exprimir o marco compreensivo do campo da avaliação educacional.

Figura – 03 Marco em que se situa o campo da avaliação educacional



Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro acima simboliza o campo da avaliação educacional. Percebe-se que a avaliação, a partir de suas práticas e teorias ou modelos, logrou ampliar suas fronteiras de atuação para além do território da sala de aula, alcançando a comunidade acadêmico-escolar, promovendo sua visibilidade no contexto social amplo, a partir da ação estatal, no sentido de legitimar sua atuação no setor educacional e regular e controle a promoção do desenvolvimento econômico e social (AFONSO, 2005).

Esses modelos buscam avaliar questões fundamentais no campo educacional, tais como evidenciado no quadro anterior: o ensino-aprendizagem, o currículo, as unidades educacionais e os sistemas educacionais. Bem como, expressam a tensão entre os interesses do Estado e da comunidade educacional em seus diversos níveis, em especial na educação superior, como se verá mais adiante neste trabalho.

Esses aspectos geraram múltiplas possibilidades de classificação entre os diversos tipos de avaliação. Dessa forma, este trabalho optou em apropriar-se da classificação de Casanova (2005), por apresentar uma possibilidade de classificação pertinente ao cenário das políticas de avaliação no Brasil. O quadro a seguir descreve esta classificação:

Quadro 02 – Quadro síntese dos tipos de avaliação

CLASSIFICAÇÃO		
Segundo a ocasião		
Inicial	Processual	Final
Segundo a intenção		
Diagnóstica	Formativa	Somativa
Segundo seu alcance		
Global		Parcial
Segundo a origem dos agentes avaliadores		
Interna		Externa
Segundo seus agentes		
Autoavaliação	Heteroavaliação	Coavaliação
Segundo seu tipo		
Normativa		Criterial

Fonte: Casanova (2005).

No quadro acima, descreve-se a classificação da avaliação segundo a ocasião, a intenção, o alcance, a origem dos agentes avaliadores, seus agentes e o tipo. No tocante à ocasião, é possível classificá-la em inicial, processual e final. A fase inicial, como o próprio nome assinala, é realizada no início de um curso, etapa educacional ou implantação de um programa. Versa sobre obtenção de dados, de nível pessoal ou acadêmico, para a constituição de perfil, no sentido de elaborar estratégias de avaliação e regulação para verificar se os resultados são apropriados ou insatisfatórios ao final do processo trabalhado. A fase processual refere-se ao papel formativo da avaliação, constitui a perspectiva de uma avaliação contínua e sistemática de dados, da implementação de um processo educacional em seus vários âmbitos. Orienta a elaboração de estratégias para a melhoria, ajustando e regulando os processos educacionais. Este tipo de avaliação é relevante na concepção de avaliação educacional atual, uma vez que possibilita a tomada de decisão no processo, permitindo contribuição metódica e contínua de dados que, além de servirem para reorientar os processos, podem ser colocados à disposição da avaliação somativa. A avaliação final consiste na coleta e na avaliação de dados no término do processo, para a realização de uma atividade educativa, como comprovação da realização dos objetivos almejados.

Conquanto, não seja basicamente somativa, a avaliação final costuma ser associada a esta na medida em que pondera procedimentos acabados, aglomerando os dados escolhidos nos momentos antecedentes da avaliação. Tem um papel sancionador, exibe um caráter pontual e necessita ser bancada de modo aprofundada.

No que se refere à finalidade, a avaliação poderá ser diagnóstica, formativa e somativa. Diagnóstica, quando se busca o conhecimento dos discentes, de uma instituição, em diversos âmbitos, por exemplo, no início de um processo de avaliação. Formativa, quando serve de estratégia de desenvolvimento para convencionar e regular os procedimentos, atingindo metas previstas. Adequa-se à avaliação de processos e costuma ser relacionada à avaliação contínua, possibilitando reorientar, modificar, regular, reforçar e comprovar a eficácia das atividades educativas. Somativa, quando é aplicada ao final de um período para verificar a efetividade do objeto educacional avaliado. Nesta fase, adquire visibilidade as avaliações anteriores.

Também, é preciso deixar claro, que os conceitos de diagnósticos e avaliação são distintos e complementares no campo da avaliação educacional, o primeiro volta-se para a descoberta, a descrição, os fatores intervenientes, enquanto o segundo para a melhoria da qualidade educacional.

Segundo a extensão, a avaliação poderá ser global e parcial. No tocante a primeira, abarcam-se as múltiplas dimensões do objetivo educacional avaliado. O modelo mais conhecido desse tipo de avaliação é o *Contexto, Input, Processo e Produto* (CIPP) de Stufflebeam (1971). Em relação à segunda, avalia-se o objeto educacional em questão em dimensões separadamente, a depender do nível de aplicação que for estabelecido.

Em relação à origem dos agentes avaliadores, a avaliação poderá ser interna ou externa. No que concerne à avaliação interna, essa é promovida pelos integrantes da comunidade de uma unidade educacional, escola ou instituição de educação superior. Trata-se de conhecer, na estrutura interna do domínio em que seja aplicada a avaliação, tanto o curso do processo a avaliar quanto suas implicações finais. O conceito de avaliação interna associa-se aos episódios em que os sujeitos do processo avaliado, a comunidade, avaliam suas realizações em relação aos objetivos propostos inicialmente. No caso da avaliação externa, o avaliado e o avaliador são sujeitos distintos e é realizada por agentes externos ao ambiente avaliado. No caso brasileiro, esses conceitos

podem ser às avaliações internas e externas das Instituições de Educação Superior no AVALIES. Essas modalidades são complementares e devem ser aplicadas concomitantemente.

Segundo Casanova (1995), reforçando o que foi dito por Scriven (1967), a avaliação interna favorece a avaliação formativa por proporcionar a sistematização de dados contínuos, a respeito do funcionamento do objeto educacional avaliado; porquanto, a avaliação externa deve servir de garantia à validade e veracidade das informações levantadas na avaliação interna, no que concerne à eficiência, à eficácia e à efetividade dos objetivos propostos.

No que se refere aos agentes, a avaliação pode ser classificada em três perspectivas, a autoavaliação, a heteroavaliação e a coavaliação. Em relação à primeira, o(s) avaliador(es) aprecia(m) seu próprio trabalho, por compreender o fato de que as responsabilidades do avaliado e do avaliador recaem sobre a mesma pessoa. Consoante, Arredondo e Diago (2009), John Elliot, em 1982, foi um dos primeiros autores a desenvolver este conceito, pontuando seu interesse pelas interpretações dos integrantes da avaliação. Portanto, aqui se revela um dos erros conceitual mais comum no campo da avaliação da educação superior no Brasil, confundir avaliação interna com autoavaliação. O primeiro conceito refere-se à origem dos agentes; enquanto o segundo, às interpretações e incorporações dessas duas modalidades básicas no ambiente institucional. Na realidade, avaliação interna é um conceito distinto de autoavaliação.

No tocante à heteroavaliação, avaliadores e avaliados não são os mesmos. É realizado no mesmo ambiente educacional, porém por agentes próprios e sem a participação de avaliadores externos. Já, na coavaliação, grupos pertencentes a um mesmo ambiente avaliam-se reciprocamente.

Segundo o tipo, a avaliação pode ser normativa e criterial. No primeiro, o referencial de comparação é o nível geral de um grupo normativo determinado (alunos, escolas, programas, a média da classe, etc.). É a modalidade de avaliação mais praticada, problematizada e criticada no campo da avaliação¹⁰, pois tende a comparar o rendimento estudantil e institucional. Este tipo de avaliação estabelece um modelo de caráter comparativo, representando uma medição relativa, por relacionar um grupo de referência. Apresenta aspecto somativo, serve como parâmetro para a orientação do

¹⁰ Ver Afonso (2005) e Fernandes (2009).

mercado educacional¹¹. No tocante à avaliação criterial, esta se apresenta com uma alternativa ao modo anterior de avaliar. Tem como norte critérios previamente estabelecidos implicando na formulação prévia de objetivos educacionais e de critérios de avaliação que os delimitem e que permitam verificar a consecução dos objetivos. Busca-se estabelecer as conquistas alcançadas em função dos objetivos previamente definidos.

Na taxonomia de House (1994), a avaliação normativa refere-se ao modelo de análise de sistemas. As políticas de avaliação contextualizadas neste modelo revelam a avaliação com fins de gestão e planejamento, é exemplo desta prática avaliativa no Brasil a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), conhecida como Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); enquanto a avaliação criterial se refere ao modelo de objetivos comportamentais. São exemplos no Brasil, a Prova Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional do Desempenho Estudantil (ENADE). A distinção básica entre os modelos de análises de sistemas e os objetivos comportamentais, está na percepção quanto ao foco da avaliação. Enquanto o primeiro centra-se na eficiência; o segundo, na eficácia.

3.1 – Breve incursão histórica sobre as concepções de avaliação

Para compreender a abordagem política da avaliação, faz-se necessário revisitar, de maneira mais aprofundada, a construção histórica da concepção de avaliação no âmbito da constituição deste campo. Sobre essa questão, Arredondo e Diago (2009, p.29) afirmam:

[...] a avaliação foi constituída em uma disciplina científica que serve como elemento de motivação e de ordenação intrínseca da aprendizagem. A esse respeito, House (1993) considera que “a avaliação passou de uma atividade marginal, desenvolvida em tempo parcial por acadêmicos, a uma pequena indústria profissionalizada”. Essa mudança na forma de conceber e aplicar a avaliação representou importantes transformações, tanto em sua concepção quanto em sua prática, embora processos de mudança possam ser numerosos e abarcar diversos âmbitos do sistema educacional. Todos esses fatores estão nos levando a uma “**cultura da avaliação**”, que não se limita [ao campo educacional], mas que se estendem às demais atividades sociais, o que levou a maioria dos países, cientes dessa realidade, a fornecer recursos econômicos, materiais e humanos, dadas as expectativas que esse fenômeno gerou. (*grifos nossos*).

¹¹ A respeito, no caso brasileiro em relação à educação superior, ver Gomes (2002).

Identificar e interpretar as tradições que amparam a formação desta “cultura de avaliação” no cenário descrito pelos autores se faz necessário para compreender os sentidos das práticas e teorias da avaliação e sua aplicação no campo educacional, especialmente relacionadas à avaliação da educação superior, objeto deste estudo. É o que se tentará fazer a seguir.

Diversos autores, entre eles, Stufflebeam e Shinkfield (1987), Arredondo e Diago (2009), Guba e Lincoln (2011), buscaram periodizar a trajetória histórica e o desenvolvimento conceitual da avaliação, caracterizando a avaliação ao longo do século XX¹². A seguir, propõe-se uma categorização da história da avaliação em quatro (4) períodos, a saber: da mensuração, dos objetivos, do juízo de valor e o da negociação. Evidente que qualquer fixação de datas e caracterização de acontecimentos históricos no contexto da dinâmica social é a uma tarefa complexa. No entanto, o esforço de interpretação e seleção empreendido aqui busca constituir uma ideia aproximada das tendências neste campo, sintetizada no quadro a seguir.

Quadro 03 – Periodização do campo disciplinar da avaliação

PERÍODOS	CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO	TERMOS-CHAVES
1890 – 1930	Mensuração	Medição
1930 – 1957	Objetivos	Objetivos educacionais Descrição Grau de consecução dos objetivos Totalidade do sistema educacional
1957 – 1973	Juízo de valor	Juízo de valor <i>Accountability</i>
1973 - dias atuais	Negociação	Avaliação de mudança ocorrida no aluno Negociação Quantitativa/Qualitativa Formativa/Diferenciada/ Integradora

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Stufflebeam e Shinkfield (1987), Arredondo e Diago (2009) e Guba e Lincoln (2011).

¹² Stufflebeam e Shinkfield dividiram o desenvolvimento do campo da avaliação em cinco (5) fases básicas; Arredondo e Diago, em seis (6) fases; e Guba e Lincoln, em quatro (4) fases, denominadas de gerações. Todos esses autores apontam Ralph W. Tyler como “pai da avaliação educativa”.

O quadro acima representa a síntese da visão e do esforço dos autores citados para desenhar as tendências no campo da avaliação educacional. No período de 1890 a 1930, a primeira fase, descrito pelos autores, a avaliação desenvolve-se amparada na concepção de mensuração, como uma questão eminentemente técnica, consistindo basicamente em testes de verificação, mensuração e quantificação das aprendizagens. Stufflebeam e Shinkfield (1987) denominaram-na como período “Pré-Tyler”, alcança os últimos anos do século XIX e as três primeiras décadas do século XX.

Naquele momento, a concepção da avaliação estava circunscrita à medição/mensuração e é produto fundamentalmente do campo da psicologia. Em muitos livros e manuais da época (ARREDONDO E DIAGO, 2009), a palavra avaliação sequer era mencionada e o protagonismo restringia-se ao âmbito da mensuração. Havia uma preocupação com a mensuração dos atributos das crianças e jovens em idade escolar e o recrutamento de soldados para as forças armadas, no caso dos Estados Unidos, por exemplo.

A utilização de exames/teste mental dominava o conteúdo de diversos cursos, uma releitura da tradição examinista, com ênfase nos testes de memória através de exames orais e/ou dissertativos. O principal objetivo era ensinar o que se reconhecia como “certo”, medindo as aptidões ou aprendizagens humanas, quantificando-as, comparando-as ou ordenando-as em escala. Nos fins do século XIX, foram desenvolvidas as medições psicofísicas amparadas em outras áreas do conhecimento. O primeiro trabalho publicado sobre estes testes em escolas foi do Joseph Mayer Rice (1897), nos Estados Unidos, “*The futility of the spelling Grind*” (A futilidade da labuta ortográfica). A preocupação deste autor estava voltada essencialmente para as escolas, no ensino dos conceitos básicos, com a proposta de torná-las mais competentes.

Na França, o psicólogo Alfred Binet elaborou testes para realizar triagem de jovens com retardamento mental, utilizou para isso técnicas psicométricas aperfeiçoadas na Inglaterra por Francis Galton e Karl Pearson e redefinidas por Wilhelm Wundt na Alemanha. Binet percebeu que as técnicas em ambos os países eram ineficientes e elaborou uma nova abordagem, amparada no senso comum, com o qual os jovens com retardamento mental não seriam capazes de lidar. Cunhou o termo “idade mental”, no início do século XX, para determinar o “Quociente de Inteligência” (QI).

Esse teste foi introduzido nos Estados Unidos por Henry Golddard e em 1916 Lous Terman requalificou os testes de Binet, denominando-o posteriormente de *Stanford-Binet*. Este teste tornou-se um dos mais tradicionais no campo da avaliação educacional. Os testes mentais foram amplamente utilizados no sistema educacional e nas forças armadas norte-americanas. No caso destes últimos, os comandantes contaram com apoio da *American Psychological Association*. E, em relação aos trabalhos de Lous Terman, com a expressiva participação da Universidade Columbia na classificação e seleção de alunos no ingresso na educação superior.

Posteriormente, Edward Thorndike desenvolveu relevantes instrumentos escolares de medida. Este autor publicou em 1903 “*Education psychology*” e, em 1904, “*Mental and Social Measurement*”, exercendo notável liderança intelectual neste campo. Foi o precursor do movimento da “gestão científica” no setor educacional. Dessa forma, a avaliação-medição inseriu-se como elemento chave da psicometria. A aprendizagem era, à época, a problemática central das pesquisas no campo da psicologia, pois se acreditava poder mensurá-la e quantificá-la através do método científico.

A inserção do “método científico”¹³ no campo da psicologia, concomitante ao campo da avaliação, é resultado da expressiva ascensão das ciências sociais nos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, tanto nos sistemas educacionais como no de saúde. Esta inserção resultou na criação de laboratórios psicométricos, a exemplo de Galton (1873) na Inglaterra e Wundt (1879) na Alemanha (GUBA E LINCOLN, 2011). Esta ascensão estava diretamente relacionada à quantificação como elemento de credibilidade dos estudos sociais e humanos.

Segundo Guba e Lincoln (2011), mais tarde, na década de 1920, floresceu no campo da administração a gestão científica, sobretudo voltada às industriais e empresas. Esse movimento baseou-se intensamente em pesquisas quanto ao tempo e do movimento dos trabalhadores para determinar os métodos mais bem-sucedidos de produção, situar as taxas salariais por empreitada e “incentivar” a classe trabalhadora. Esse momento foi marcado pelo trabalho de Taylor. No campo educacional, as escolas

¹³ Segundo House (1994), Vianna (2000) e Guba e Lincoln (2011), Stuart Mill recomendou em 1843 a aplicação da “abordagem” científica à pesquisa de fenômenos humanos e sociais, fundamentada na abordagem dos campos disciplinares da física e da química do final do século XVIII e início do XIX e na ausência de uma base sistemática para pesquisas em ciências humanas.

passaram a ser concebidas como equivalente às organizações empresariais. Os alunos eram vistos como matéria-prima, processada na fábrica da escola. Os testes desempenhavam a função decisiva na especificação do nível dos alunos conforme as expectativas esperadas, sobretudo as referentes à preparação para a educação superior.

Em síntese, as concepções que são características desse período ainda têm certo peso nos sistemas educacionais atuais, na prática dos testes nas escolas, em especial no ensino médio e nos exames de acesso à educação superior (AFONSO, 2005; CHUEIRI, 2008). Neste momento, os termos mensuração e avaliação são usados intercambiavelmente. A função do avaliador era técnica, baseada no arsenal de instrumentos disponíveis para mensurar qualquer variável. As funções da avaliação eram classificar, selecionar e certificar o conhecimento, tomado como o único objetivo da avaliação. A avaliação era descontextualizada e referida como uma norma ou padrão, resultado da comparação entre grupos de alunos.

Nos anos de 1930, o desenvolvimento das práticas avaliativas na perspectiva da mensuração evidencia seu esgotamento e limitações. Tornou-se evidente que os currículos escolares necessitavam de reformas e que a abordagem da avaliação-mensuração não oferecia nada além dos dados sobre os estudantes – o conhecimento dos alunos era tido como único objeto da avaliação – e também não servia aos propósitos das novas demandas sociais postas à avaliação.

A ideia de que qualquer pessoa poderia aprender começou a ser posta a prova, havendo uma mudança gradativa nos testes de rendimento, que culminou com o início da segunda fase, de 1930 a 1960, amparada na concepção dos “objetivos”, caracterizada pela assunção da ideia da avaliação como descrição, uma vez que se passou a estudar o desempenho dos alunos relacionados ao comportamento de seu grupo (STUFFLEBEAM E SHINKFIELD, 1987). Assim, os objetivos educacionais instituíram-se como novo foco da avaliação. Em virtude disso, em meados dos anos de 1960, teóricos renomados como Cronbach e Bloom (VIANNA, 2000) começaram a contestar a ideia de que o fracasso escolar estava restrito aos alunos individualmente, sem a participação do sistema educacional, da escola e dos docentes.

Na literatura acadêmica (STUFFLEBEAM E SHINKFIELD, 1987; ARREDONDO E DIAGO, 2009; GUBA E LINCOLN, 2011) é comum se afirmar que o grande expoente da avaliação neste período foi Ralph Tyler. Este foi o primeiro a

cunhar o termo “avaliação educacional” (ARREDONDO E DIAGO, 2009). Segundo esses autores, essa fase foi caracterizada pelo incentivo à gestão científica e ao desenvolvimento curricular e institucional, por meio dos objetivos previamente estabelecidos.

Com a publicação de sua obra *Basic Principles of Curriculum and Instrucion* em 1949 (Princípios básicos do currículo e ensino), Tyler adquiriu evidencia no campo educacional e da avaliação, tornando-se o “pai” da avaliação educacional. Determinou os objetivos educacionais em termos de conduta dos estudantes. Para este autor, deveria haver coerência entre a avaliação e os objetivos educacionais. Utilizando-se o método experimental dever-se-ia verificar se os estudantes eram capazes de alcançar os objetivos previstos no processo de aprendizagem. Para ele, educar significava mudar padrões de comportamento, como consequência, o currículo passou a ser concebido com base na especialização das habilidades esperadas expressas em objetivos a serem atingidos.

No Movimento para Educação Progressista, na problematização entre currículo tradicional e currículo progressista, Tyler associa-se a Dewey no primeiro e amplo estudo longitudinal “*The Eight-Year Study*” (1932-1940), para esclarecer as duvidas acerca das diferenças entre os tipos de escola. Esse estudo buscou problematizar a eficácia da escola tradicional em relação à escola progressista, pois as escolas tradicionais e as universidades recusavam-se a democratizar o acesso às classes populares. Neste contexto, o estudo experimental de Tyler vai apresentar uma nova concepção de prática avaliativa, na qual a avaliação deve focar o aluno em suas habilidades, conhecimentos, atitudes e interesses.

A proposta de Tyler enfatizava a relação professor-aluno, quando este afirmava a necessidade de que os docentes expusessem os objetivos das aprendizagens aos alunos por meio de diversas práticas curriculares. Nesta perspectiva, evidenciam-se os aspectos da solidariedade, pois o ensino e a aprendizagem não seriam atos isolados, mas uma atividade que envolve um esforço cooperativo, com o envolvimento de distintos agentes educacionais e sociais. Para este autor, a educação é um processo que deve almejar a criação de padrões de conduta relativos aos objetivos educacionais. Neste contexto, o êxito de um programa educacional só poderia ser verificado através da avaliação, quando se concretizam os objetivos propostos. Na verdade, o modelo proposto por

Tyler enfoca a avaliação como mecanismo com o papel de julgar o currículo em detrimento do foco nas habilidades do indivíduo. Neste modelo, não era possível associar avaliação à medida. No entanto, não negava a relevância dos testes e das provas.

Entretanto, as reações à proposta de Tyler não tardaram a aparecer, uma reação ao uso da psicomетria em avaliação, fundamentada em distintas posições epistemológicas referentes à pesquisa e à avaliação. Mesmo assim, a importância deste teórico consolidou-se no setor educacional norte-americano, nos anos de 1960, com o desenvolvimento do *National Assessment of Educational Progress* – NAEP¹⁴. Os pressupostos teórico-metodológicos tylerianos parecem dominar a cultura de avaliação nos Estados Unidos até os dias atuais, mesmo diante do surgimento de modelos alternativos à sua proposta. Segundo Vianna (2000), a influência de Tyler não se restringiu à área do currículo, mas alcançaram, indiretamente, por meio de Bloom, Hastings, Madaus (1983), a avaliação do rendimento escolar e as taxonomias dos objetivos educacionais a partir dos anos de 1970.

O modelo de Tyler baseava-se na metodologia de análise quantitativa, com uma orientação geral do individualismo metodológico, na linha dos delineamentos experimentais. Essa proposta passou a ser questionada pelos teóricos sociais, inicialmente na Europa e posteriormente nos Estados Unidos. A questão enquadrava-se no âmbito do conflito entre os objetivos das ciências sociais e das ciências físicas, com metodologias diferentes. Problematizava-se a possibilidade de estudar os fenômenos naturais e sociais a partir de uma unidade metodológica.

Segundo Guba e Lincoln (2011), amparados nessa visão, diversos teóricos do campo da avaliação, mais tarde, a partir dos anos de 1960, passaram a criticar o modelo de Tyler na avaliação educacional, entre eles, Cronbach, Scriven e Stake. Cronbach (1963) criticava a restrição da avaliação aos aspectos ritualísticos da mensuração. Esta deveria oferecer meios que possibilitassem o aprimoramento dos currículos, compreendendo o caráter multidimensional dos resultados da aprendizagem, exigindo à avaliação uma coleta diversificada de informações a fim de descrever os currículos e

¹⁴ <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/>

programas educacionais. Scriven (1967) introduz a ideia de obrigar o avaliador a determinar o valor (mérito) do objetivo, diferenciando os papéis dos objetivos, para poder determinar a eficácia das práticas educacionais. Em sua obra mais relevante, “*The Countenance of Educational Evaluation*”, Stake (1967) defendia a tese de que a avaliação deveria ser exaustiva, rompendo com seu caráter episódico, buscando a compreensão do todo – o global.

Essa fase foi impulsionada após a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos, quando estudantes de distintas classes sociais passaram a demandar novas posições no sistema educacional. As aspirações desses estudantes não estavam enquadradas no âmbito dos currículos tradicionais – a exemplo, o sistema *Carnegie*¹⁵. Desvelou-se a vigorosa expansão tecnológica dos testes, baseados na crença de que tais instrumentos eram capazes de quantificar e classificar com exatidão os rendimentos e produtos, o que evidencia que a avaliação assumia o paradigma da racionalização científica. Neste contexto, adquiria uma nova característica, sendo que cabia aos objetivos originar os critérios e normas e a avaliação determinar as similaridades e diferenças entre o prometido e o cumprido. Segundo Tyler (1942), o papel essencial da avaliação era o de determinar o grau de mudanças comportamentais, por meio dos objetivos educacionais traçados em relação ao currículo e ao desenvolvimento das práticas pedagógicas.

Segundo Fernandes (2009) o corpo teórico e prático da avaliação assume outras características nesta fase. No campo pedagógico, a avaliação apropria-se da ideia da eficiência. Esse aspecto já vinha adquirindo visibilidade desde os anos de 1920, quando o currículo foi vinculado à ideia de eficiência social. Desta maneira, a avaliação tornou-se um mecanismo para diagnosticar quantitativamente o rendimento e a eficácia da escola, dos processos pedagógicos e administrativos¹⁶. A avaliação permanece essencialmente técnica, porém não se restringe ao âmbito do conceito de medida, passa a ser referida como um processo de aperfeiçoamento contínuo voltada à reformulação

¹⁵ Segundo Zhao (s/d, p. 72), as Classificações *Carnegie* de instituições de ensino superior são uma série de tipologias de faculdades e universidades nos Estados Unidos que agrupam instituições comparáveis dentro de uma categoria, e instituições dissimilares em categorias diferentes. É um método essencial para reconhecer, descrever e organizar a atual diversidade de instituições e proporciona uma visão mais ampla do sistema de ensino superior. É particularmente crucial para o sistema de ensino superior dos EUA, um sistema complexo que conta com mais de 4.500 instituições credenciadas, concedendo diplomas técnicos e/ou de níveis superiores.

¹⁶ São exemplos a taxa de sucesso escolar, o tempo na consecução das atividades, a taxa de aprovação nos níveis escolares, dentre outros.

do currículo. Ensaia seus primeiros voos no sentido da *accountability*¹⁷, para demonstrar a eficiência e produtividade dos sistemas e unidades educacionais.

Em síntese, a fase dos objetivos caracterizou-se pela “descrição” do padrão de pontos fortes e fracos referentes aos objetivos estabelecidos, denominada de “Geração dos Objetivos” (STAKE, 1967). O avaliador cumpria a função de descritor, mantendo os aspectos técnicos anteriores a essa função. A mensuração não desaparece, mas se entende que poderia ser mais um dos instrumentos empregados ao serviço da avaliação.

A terceira fase baseou-se na concepção de “Juízo de valor”, desenvolveu-se entre os fins dos anos de 1960 e o início dos anos de 1970. Originou-se da necessidade em superar pontos frágeis das práticas avaliativas precedentes. Nessa fase buscava-se empreender esforços no sentido de que as avaliações permitissem formular juízos de valor quanto aos seus respectivos objetos. Contudo, mesmo os avaliadores assumindo o papel de juízes, mantiveram as funções técnicas e descritivas das gerações anteriores. De fato, muitas reações ao longo desse período ocorreram em relação a esta abordagem, porém, ao final da década de 1960, essas divergências foram aparentemente superadas.

Denominada por Stufflebeam e Shinkfield (1987) de a “era do realismo” e por Madaus e Stufflebeam (2000) de a “era do desenvolvimento”, esta fase passou a lograr a assunção do revigoramento das práticas avaliativas tanto no campo da avaliação quanto no cenário mais amplo da educação nos Estados Unidos. A avaliação amplia seus horizontes e adquiriu sofisticação no ponto de vista teórico. O ano de 1957 foi um ano importante para a corrida espacial, iniciava-se o período Pós-Sputinik. O avanço soviético na corrida espacial suscitou sucessivas e massivas críticas ao sistema educacional norte-americano, que impulsionaram o revigoramento das práticas avaliativas ancoradas em novas abordagens.

Neste cenário, a abordagem das práticas avaliativas da segunda fase da avaliação – a fase dos objetivos – mostrou-se inapropriada para avaliar as demandas postas ao governo norte-americano referente às deficiências do sistema educacional pela corrida espacial, com destaque a vantagem da União Soviética na exploração do espaço. Parte dos avaliadores passou a questionar o valor dos objetivos. Não queriam comprometer-se com nenhum objetivo, enquanto não tivessem uma visão mais nítida acerca do que de

¹⁷ Segundo Afonso (2005) no campo da educação o emprego do conceito *accountability* refere-se à “prestação de contas e responsabilização”, denominado como necessário às políticas de avaliação dos sistemas educacionais.

fato avaliavam, nem mesmo estabelecer objetivos provisórios para evitar a perda de sua criatividade. Na verdade, passaram a não adotar uma estratégia de avaliação, enquanto o programa em que avaliavam não tivesse tido desenvolvimento pleno.

Essa mudança no campo da avaliação e nas práticas avaliativas adquiriu visibilidade notável no governo do presidente norte-americano John Kennedy e nos governos subsequentes, possibilitando o espaço para a ação estatal no setor educacional através das políticas de avaliação. A avaliação passou a ser parte obrigatória da educação e posteriormente dos programas federais, iniciando uma tradição que seria consolidada na fase seguinte, caracterizada pela profissionalização do campo e a consolidação das teorias da avaliação. Estes programas estão bem documentados no clássico artigo “*Course improvement through evaluation*” de Cronbach, publicado em 1963.

Segundo House (1994) de maneira geral, as escolas passaram a ser responsabilizadas pelos baixos rendimentos dos alunos e ascenderam diversas críticas concernentes à eficácia do financiamento público no campo educacional, exigindo-se transparência do trabalho destas e prestação de contas dos educadores aos usuários do sistema educacional. Com vistas a superar as críticas ao sistema educacional, o governo norte-americano passou a empregar o modelo produzido pelo Pentágono nas escolas a fim de elaborar programas que pudessem ser enunciados, mensurados e avaliados na perspectiva do custo/benefício. Esta medida desvelou a ineficácia das metodologias das práticas avaliativas existentes, amparadas na abordagem da avaliação por objetivos, no sentido de diagnosticar as novas e sofisticadas demandas postas as políticas educacionais e a ação estatal no campo educacional. No âmbito escolar, as avaliações não apenas avaliariam os alunos, mas passariam a avaliar as escolas, os professores, os conteúdos, as metodologias e as estratégias de ensino e aprendizagem.

Conforme Guba e Lincoln (2011), desta maneira, o campo da avaliação rompeu a circunscrição da orientação do paradigma positivista – caracterizado pelo quantitativismo – passando a utilizar também os enfoques naturalistas ou fenomenológicos qualitativos, questão que será abordada na seção a seguir. No caso, a avaliação passou definitivamente a assumir e integrar contribuições da sociologia, da antropologia e da psicologia social, permitindo-lhe ultrapassar os limites da perspectiva *behaviorista* e lograr o desenvolvimento de conceitos importantes, até hoje presente no

campo da avaliação, tais como “avaliação somativa” e “avaliação formativa”¹⁸, ambos desenvolvidos por Scriven (1967), em “*A methodology of Evaluation*”, e avaliação global, por Stake (1967).

Scriven (1967), aparentemente, não teve a preocupação em desenvolver um modelo, mas desenvolveu argumentos fundamentais para a compreensão da lógica da avaliação educacional. Almejou estabelecer que a avaliação desempenhasse muitos papéis; mas deveria possuir um único objetivo, determinar mérito ou valor do que é avaliado. Dessa forma, a diferenciação entre “papéis” e “objetivos” foi uma das várias contribuições de seu trabalho para a teorização da avaliação. Este teórico demonstrou que a avaliação formativa deve ocorrer ao longo do desenvolvimento de um programa ou projeto educacional, para proporcionar informações úteis aos responsáveis pela implementação do objeto da avaliação. Também demonstrou a necessidade de a avaliação formativa ser contínua.

No tocante à avaliação somativa, assumia que deveria ser conduzida ao final de um programa de avaliação, proporcionando, aos seus futuros beneficiários, elementos para julgar a sua importância, o seu valor e o seu mérito. É indispensável aos usuários em potencial de qualquer serviço educacional. A avaliação somativa deste mesmo programa teria destinatários distintos, beneficiários potenciais, futuros discentes, professores (estratégia de recrutamento) e instituições de fomento, agências de supervisão estatal e os gestores locais.

A avaliação formativa relaciona-se diretamente à decisão de desenvolver um programa ou a sua modificação/revisão e avaliação a somativa associa-se à decisão de continuar, alterar ou encerrar um projeto, produto ou programa. Nesta perspectiva, com papéis distintos, os dois tipos de avaliação são relevantes para determinar o mérito em relação ao objeto educacional avaliado. É interessante notar que os avaliadores, de um modo geral, tendem a trabalhar mais com o tipo de avaliação somativa, uma avaliação que se limita à constatação do sucesso e do fracasso do objeto avaliado, em detrimento do uso da avaliação formativa.

¹⁸ Brevemente, trata-se, o primeiro, da avaliação realizada depois de realizado processo para verificar os resultados, fornecedora de informações descritivas, voltada à eficiência dos programas; e, a segunda, avaliação realizada ao longo do processo com a inserção de alterações, buscando as causas, aportando-se nas experiências dos usuário.

Portanto, na visão de Scriven (1967), é preciso que os avaliadores acautelem-se nesta questão, pois sem a articulação entre esses dois tipos de avaliação não são possíveis superar proeminentes lacunas nas práticas avaliativas. Por isso que tais perspectivas são complementares e determinam o sucesso da avaliação. Essa problemática é uma das mais visíveis no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), no qual a avaliação institucional é desenvolvida por agentes que dominam os constructos teórico-metodológicos da pesquisa científica, mas não possuem, em sua maioria, a familiaridade necessária com teorias e metodologias da avaliação, impactando diretamente as práticas de avaliação interna e externa (AVALIES), como se verá mais adiante.

A literatura acadêmica apresenta a possibilidade das dimensões formativa e somativa serem combinadas com as avaliações internas e externas. Casanova (1995) classifica essas avaliações a partir da origem dos avaliadores no desenvolvimento da prática avaliativa. Neste caso, apropriando-se de Scriven (1967), compreende-se que, quando a avaliação interna assume a dimensão formativa, a aceitável insuficiência de objetividade do avaliador não tem as mesmas implicações de uma dimensão somativa. Esta seria mais bem conduzida por um avaliador externo, coordenado por agência externa, mesmo diante dos obstáculos de natureza financeira, logística e de *expertise*.

Já o trabalho de um mesmo avaliador interno imerso na dimensão somativa, na visão de Scriven (1967), padece de objetividade e credibilidade. Entretanto, é possível superar as dificuldades em torno da questão, desde que o avaliador não esteja relacionado com a instituição, programa ou objeto que está sendo avaliado. Scriven argumentava que as práticas de avaliação nas dimensões formativa e somativa, imersas nas dimensões interna e externa articuladas, são indispensáveis à realização de avaliações de qualidade nos sistemas educacionais.

Este elemento evidencia uma das maiores queixas em relação ao SINAES, pois o papel formativo do avaliador externo nem sempre é considerado. A ausência de familiaridade dos avaliadores com o objeto avaliado e o seu contexto, bem como os pré-conceitos, fragilizam a compreensão dos aspectos observados na avaliação e circunscreve as avaliações externas ao âmbito da perspectiva somativa em detrimento dos aspectos formativos. No caso, há uma nítida inversão de papéis.

Neste contexto, Scriven (1967) reconheceu que uma das maiores dificuldades do campo da avaliação refere-se às inquietações de ordem metodológica. Mesmo gerando desordem e problemas para os avaliadores é um aspecto relevante a ser considerado. As múltiplas abordagens metodológicas são frutos de distintos posicionamentos epistemológicos, reveladores de preferências. Este mesmo autor associou o julgamento de valor em avaliação à tomada de decisão, mas foi bastante criticado pelo seu posicionamento por defender que esta deveria está restrita aos tomadores de decisão, principalmente por aqueles que advogam a democratização da avaliação (MACDONALD, 1974; HOUSE, 1994; SIMONS, 1999). Neste reino, é importante destacar que não existe, na realidade, um conjunto de regras e procedimentos para a materialização da avaliação formativa e somativa.

Outro teórico relevante da fase de “Juízo de valor” é Cronbach. Segundo Viana (2000) adquiriu notoriedade com a publicação de seu memorável artigo “*Course improvement through evaluation*” em 1963. Também não pretendeu propor um modelo avaliativo naquele momento. Contudo, suas ideias foram essenciais na área de avaliação educacional e decisivas na construção teórica de outros dois expoentes da avaliação, Robert Stake e Michael Scriven. Cronbach discutiu aspectos importantes da avaliação, tais como a associação entre a avaliação e o processo de tomada de decisão; o desempenho do estudante como critério para avaliação de cursos; a disposição de técnicas de medida à disposição do avaliador educacional e os diferentes papéis da avaliação educacional.

Cronbach foi capaz de interpretar e visualizar questões no campo da avaliação educacional, muitas das quais persistem até os dias atuais, tais como as decisões possíveis em consequência da avaliação; a avaliação no aprimoramento e na revisão de cursos; a comparação entre cursos; procedimentos de medidas em avaliação; o uso da observação em avaliação educacional, entre outras. É necessário deixar claro, que nesta tese, não é possível trabalhar estas questões, mas é possível apresentá-las como problematizações relevantes e atuais.

Ele argumentava que a avaliação era requerida por três tipos de decisões, quais sejam: necessidade de verificação da eficiência do objeto educacional avaliado, diagnosticar as demandas dos alunos associando-as ao planejamento da instrução, e julgar a eficiência do sistema de ensino e dos docentes. Foi um dos primeiros teóricos a

levantar a questão de que a avaliação tem uma função política, pois entendia que as reações aos dados da avaliação têm uma motivação política. Dessa forma, advogava a flexibilidade no planejamento das avaliações para atender à multiplicidade de interesses das suas várias audiências. Este aspecto evidencia as relações de poder que influenciam diretamente as avaliações em suas distintas modalidades.

Este cenário revela a frágil relação entre o avaliador, o Estado e os sujeitos do objeto educacional avaliado. Por esta razão, argumentava, a responsabilidade na avaliação deve ser compartilhada. A avaliação, nesta perspectiva, constitui-se numa espécie de caminho para eliminar complexos mecanismos e proporcionar decisões sobre ações. Neste caso, a avaliação deve elucidar questões, dirimir dúvidas e possibilitar ações que resultem da compreensão do objeto avaliado. Cronbach (1982) defendia uma posição mais equilibrada entre aqueles que se posicionavam a favor da abordagem científica e os que propunham uma abordagem holística ou naturalista (GUBA E LINCOLN, 2011)¹⁹. Esse ponto de equilíbrio era fundamental, por acreditar que as abordagens naturalistas ainda não tinham sedimentado seus fundamentos e também pelo fato de que nestas abordagens existe um processo de seletividade e significação das informações.

Para Stake (1967), a avaliação assumiria outra face, superando sua característica essencialmente descritiva do momento anterior. Seu famoso artigo de “*The Countenance of Educational Evaluation*” de 1967 representou um relevante passo no direcionamento da questão da avaliação educacional desde Tyler. Este autor teve um papel fundamental na teorização da avaliação, em especial na metodologia do estudo de caso, relevante contribuição para a avaliação qualitativa, originando mais tarde a problematização em torno da avaliação institucional, discussão essencial para o objeto deste estudo. Ressaltava que os atores envolvidos no processo educacional, independentemente de suas posições, acreditam na educação, porém valorizam a avaliação de diferentes maneiras. As ideias de Stake deram origem à avaliação

¹⁹ Guba e Lincoln (2011) classificam a abordagem da avaliação aparada no paradigma positivista como gerencial e científica. Já, a avaliação baseada na negociação, como naturalista ou holística. Entretanto, é preciso esclarecer que a abordagem naturalista e holística também é científica, porém baseada em outras bases ontológicas, epistemológicas e ontológicas.

responsiva e proporcionam o aparecimento da avaliação naturalista, por visualizar dois atos indissociáveis na avaliação, a descrição e o julgamento de valor.

Em relação à avaliação naturalista, Stake (1967) atribui-lhe um significado amplo, pois nela os sujeitos são observados na sua atividade habitual, em seu *habitat*, as observações são apresentadas numa linguagem não-técnica, empregando o vocabulário dos sujeitos. Para ele, o avaliador naturalista deve relatar, na linguagem coloquial, suas constatações sobre os sujeitos observados nos seus procedimentos usuais, no seu cotidiano. Sua posição gerou diversas críticas, entre elas, a de que este tipo de abordagem poderia comprometer o prestígio da teoria das medidas e as tecnologias de análise estatística, além das questões em torno da subjetividade. No entanto, argumentava que o problema desta abordagem não se restringia à subjetividade, mas aos seus custos de realização. O importante era orientar-se pelos sujeitos. Compreende-se que este é um dos principais desafios do SINAES no tocante ao AVALIES – avaliação interna e externa.

A avaliação responsiva, segundo Stake (1967), volta-se para as atividades (implementação) do objeto da avaliação em detrimento de seus objetivos. Associa-se à necessidade de informações propostas por diferentes atores envolvidos e distintas perspectivas de valor são apresentadas no relatório deste modelo avaliativo. Nessa perspectiva, o plano central numa avaliação é a observação para a coleta e o registro dos dados. Entretanto, a observação como método “padece” direta e indiretamente com os problemas relacionados ao valor. Nesta avaliação, os aspectos subjetivos adquirem visibilidade. O valor de um objeto de avaliação não pode estar restrito à mensuração dos resultados. Por isso, defendia a multiplicidade de instrumentos de avaliação, desde a observação sistemática, ao uso de entrevistas. O relevante está na combinação e variedade de fontes e instrumentos de coleta de dados e de avaliação.

Este debate propiciou, juntamente com as questões levantadas por Scriven (1967) e Cronbach (1963), a profusão de um conjunto de novos modelos de avaliação: modelos neotylarianos²⁰; modelos orientados à tomada de decisão²¹; modelos orientados aos resultados²²; modelos de neomensuração sobre o pretexto da experimental social²³; e os modelos críticos²⁴.

²⁰ Modelo de fisionomia (STAKE, 1967) e Modelo de avaliação da discrepância (PROVUS, 1972).

²¹ Modelo de Contexto, Insumo, Processo e Produto (CIPP) (STUFFLEBEAM, 1971).

²² Modelo sem referência a objetivos (SCRIVEN, 1973).

Em síntese, o apelo para introduzir o juízo de valor no procedimento das avaliações foi o marco desta fase. O avaliador assumiu o papel de julgador, tentando manter suas funções técnicas e descritivas das fases anteriores. Reconheceu-se que era necessário considerar também os próprios objetivos como algo problemático, os quais, tanto quanto o desempenho deveria ser submetido à avaliação.

A última fase da avaliação amparou-se na concepção da negociação e iniciou-se sob a marca da ruptura epistemológica com os períodos precedentes a partir de uma teorização mais consistente, delineando um momento importante da avaliação, a sua profissionalização. A partir da década de 1970, a avaliação passa a ser, mais do que antes, uma área de inúmeras práticas, adensando sua relevância como objeto de estudo.

Fernandes (2009) e Guba e Lincoln (2011) alertam para o fato de que esta fase não está isenta de limitações, admitindo-se no futuro a revisão de seus pressupostos, concepções e métodos ou mesmo seu esgotamento. Uma das maiores dificuldades deste período reside no fato dos atores institucionais tornarem a prática da avaliação formativa numa realidade palpável nas instituições educacionais.

Os avanços teóricos permitiram o amadurecimento do conceito de meta-avaliação²³, o aumento da qualificação dos avaliadores e o deslocamento do foco das avaliações dos objetivos para a tomada de decisões, além de promover uma maior articulação entre partidários dos métodos quantitativos e qualitativos. O elemento mais proeminente deste período foi a superação do sentido restrito da descrição e diagnóstico da avaliação, embora se mantendo a tradição positivista.

A manutenção desta tradição caracteriza parte dos avanços e persistências no campo da avaliação educacional. A sofisticação de suas ferramentas, a intensificação de suas atividades e o fortalecimento de sua estimacão política consolidou-se. Porém, a tradição dos exames de aprendizagem persiste até os dias atuais, embora resinificado a partir de distintas concepções de avaliação, sob a coordenação dos governos, agências e organismos internacionais, suscitando uma série de debates sobre a eficácia e alcance das avaliações estandardizadas (AFONSO, 2005; FERNANDES, 2009; LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008). A avaliação logrou ampliar seu âmbito de atuação e dimensão semântica devido às complexidades sociais. Dessa forma, a avaliação

²³ Modelos de Neomensuração sob o pretexto de experimentação social (CAMPBELL (1969).

²⁴ Modelo de crítica artística de (EISNER, 1979).

²⁵ Termo introduzido em 1969 por Michael Scriven. A esse respeito ver Furtado e Laperriér (2012).

assumiu-se como atividade política e de sentido ético, incorporando a “negociação” como um de seus valores e procedimentos centrais, revelando a necessidade da promoção de valores democráticos.

Segundo Angulo (1988), nesta fase, amparado no desenvolvimento dos estudos e ideias então produzidos pelas ciências sociais, orientados na fenomenologia social, hermenêutica, interacionismo simbólico e etnometodologia, ocorreu uma mudança paradigmática que passou a questionar os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação tecnológica e objetivista. Compreendeu-se que a avaliação não se limitaria ao aspecto técnico de investigação, que não é um processo científico, de obtenção neutra de dados. Passou-se a reconhecer as dimensões humana, política, social e cultural que a avaliação necessariamente carrega em suas práticas.

Os modelos de avaliação da fase da negociação fundamentam-se no modelo responsivo desenvolvido por Stake (1967). Nas décadas seguintes, este modelo permitiu a avaliação assumir distintas perspectivas paradigmáticas, a exemplo do paradigma construtivista e participativo, além de manter a tradição do paradigma racionalista, ancorado no positivismo. Neste contexto, em ambos os casos, ressignificou-se o conceito de “participação” (MACDONALD, 1974) e se considerou como aspecto fundamental as informações fornecidas pelos grupos de interesse nas avaliações.

Segundo Guba e Lincoln (2011), nesta fase, o campo da avaliação passa a considerar os atores envolvidos nos processos avaliativos, seus valores e suas construções. Reconhece-se a ideia de que todos os grupos de interesses colocados em jogo, por uma avaliação, devem apresentar suas demandas, independentemente do sistema de valores que adotam.

Para MacDonald (1995), nesta linha de argumentação, os modelos de avaliação podem ser adaptados de várias maneiras para conceder ou privar os grupos de interesse do exercício do poder. Também, busca-se o envolvimento seletivo desses interessados no projeto e na implementação da avaliação. A seleção das perguntas operatórias da avaliação pode apresentar-se num jogo aberto ou fechado. No jogo aberto, as tomadas de decisões são compartilhadas entre os sujeitos, avaliador e os grupos de interesses. No jogo fechado, o processo restringe-se à gestão e ao avaliador. Esse jogo revela ou esconde determinadas relações de poder. Os interessados podem ou não receber ou

serem privados de poder no tocante a disseminação dos resultados das avaliações, uma vez que conhecimento é poder (MACDONALD, 1995).

Guba e Lincoln (2011) advogam a tese de que o avaliador assume uma nova postura em relação às outras três fases da avaliação. Tomando como princípio da negociação o respeito aos diferentes conjuntos de valores, o avaliador passar a ter o papel de “orquestrador do processo de negociação”, bem diferente do papel de técnico que coleta informações. Os anos de 1980 foram marcados por uma série de embates entre paradigmas, no entanto, ao final, logrou êxito a tese da “harmonização paradigmática” (PARLET E HAMILTON, 1986), baseado na tese da coexistência de abordagens, fundado em fatos empíricos.

Por essa razão, foram incorporadas à avaliação novas noções derivadas de outros campos disciplinares, o que aprofundou seu sentido e tornou mais complexa sua conceituação. Nos anos de 1990, fomentou-se mais do que nunca uma avaliação globalizada, integradora e formativa, aprofundando o sentido holístico. Estas características são bastante evidentes na experiência brasileira no campo da educação superior nesta mesma década, com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), as quais até hoje, conceitualmente, estão compreendidas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Na construção histórica do campo da avaliação, fica evidente que o conceito de avaliação não é uniforme nem monolítico, e pode ser considerado como o agrupamento de inúmeros fatores distintos entre si, com o objetivo de configurar um conceito comum. Também, evidencia-se a avaliação como um conceito muito defendido, criticado, desvirtuado e pouco compreendido no cotidiano, mas hegemônico ao nível do discurso dos fazedores da política educacional. Além do que, seu significado é definido a partir da perspectiva paradigmática escolhida. Por isso, tentar sintetizar o conceito de avaliação é tarefa complexa, que inevitavelmente deixará aspectos importantes em segundo plano ou sem o destaque necessário. Apesar disso, considera-se que vale a pena o esforço de apresentar um quadro síntese dos quatro períodos da avaliação:

Quadro 04 – Síntese das tendências do campo disciplinar da avaliação

CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO	TENDÊNCIAS CIRCUNSCRITAS AO PERÍODO	TENDÊNCIAS PARA ALÉM DO PERÍODO
Mensuração	Tradição examinista Utilização de testes e exames Testes de memória Mensuração dos conhecimentos dos alunos (objeto)	1. Tendência ao gerencialismo 2. Teoria social funcionalista 3. Paradigma racionalista de investigação 4. Abordagem predominantemente quantitativa 5. Perspectiva técnica da avaliação
Objetivos	Avaliação de programas, conteúdos, estratégias de ensino e os padrões organizacionais Avaliação para mudança do padrão de comportamental Alunos tornam-se objeto da avaliação Avaliação do currículo	
Juízo de valor	Juízo de valor sobre o mérito do objeto de avaliação Problematização dos objetivos dos programas educacionais Reconhecimento de distintos papéis da avaliação Avaliação como tomada de decisão Profusão de modelos avaliativos	
Negociação	Profusão de modelos avaliativos Avaliação como tomada de decisão Avaliação democrática Avaliação formativa Avaliação global	1. Tendência holística 2. Teoria social pluralista 3. Paradigma dialógico-democrático 4. Abordagem qualitativa, modelo naturalista 5. Perspectiva política da avaliação

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro acima identifica o sentido e o significado das concepções de avaliação, assumidos em distintos contextos históricos, apontando algumas das principais tendências da avaliação no âmbito da constituição do campo da avaliação, inferindo determinadas características e sentidos da concepção da avaliação para o contexto atual.

Parece evidente que cada período representou um passo adiante. Na fase da mensuração, a coleta de dados sistemática a respeito dos indivíduos tornou-se possível com o desenvolvimento de instrumentos amparados na psicometria. Na fase dos objetivos, a avaliação logrou avaliar programas, conteúdos, estratégias de ensino, padrões organizacionais e o currículo. Na fase do juízo de valor, passou-se a demandar da avaliação o julgamento tanto do mérito quanto do objeto avaliado, quanto sobre sua relevância. Entretanto, os três primeiros períodos da avaliação descritos no quadro padecem com lacunas consideradas graves, como a tendência ao gerencialismo, a incapacidade de acomodar o pluralismo de valores e o comprometimento com o paradigma racionalista (GUBA E LINCOLN, 2011).

Nas práticas avaliativas e políticas de avaliação, caracterizadas pelo gerencialismo, um dos problemas mais relevantes refere-se à proeminência dos parâmetros e delimitações estabelecidos pelas autoridades e administradores da

avaliação. O gestor é efetivamente eximido de responsabilidade, ficando fora da avaliação seus métodos de gestão, e sua eficiência e eficácia não são questionados e nem este é responsabilizado sobre a tomada de decisões realizadas (SIMONS, 1999).

Desta maneira, a relação entre avaliador e gestor é “enfraquecida” e injusta. O gestor disputa o poder quando tem a capacidade de estabelecer as perguntas que a avaliação irá responder, a forma como os dados serão coletados e interpretados e a quem os resultados serão divulgados. É evidente que, em caso de desacordo, a decisão final será do próprio gestor. Essa perspectiva poderá ocorrer em distintos graus de alcance nas modalidades de avaliação desenvolvidas pelos avaliadores e dependerá essencialmente da perspectiva da cultura de avaliação adotada na ocasião do objeto educacional avaliado.

Apropriando-se de MacDonald (1995), compreende-se que essa tendência diminui a capacidade de agir dos sujeitos avaliados – *stakeholders* – que também querem obter respostas para outras perguntas e outras interpretações. Porquanto, o gestor é levado ao mais alto pedestal do poder. Também, observa-se que a relação característica entre gestor e avaliador é privadora de direitos. Implícita ou explicitamente, o gestor reserva-se o direito, contratualmente, de determinar se os resultados da avaliação devem ser disponibilizados e para quem. Várias estratégias têm sido adotadas pelos avaliadores independentes e das agências governamentais em diversos países no sentido de superar esta fragilidade. Entretanto, no caso brasileiro, essa questão é posta em outro contexto. Pois, há exigência de garantias na legislação sobre a autonomia das comissões de avaliação estabelecidas, como reza em relação à Comissão Própria de Avaliação (CPA), no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), implicando em outros aspectos a serem observados no processo de avaliação.

Pelas razões apresentadas, a relação entre agências de avaliação e o avaliador apresenta um equilíbrio frágil. Scriven (1983), problematizando essa questão, propôs como solução o envolvimento com um modelo de avaliação que fizesse perguntas supostamente interessantes para os sujeitos e que a avaliação prestasse contas a esse grupo. Essa abordagem avança por visualizar a relevância de outros grupos além dos gestores (HOUSE, 1994).

Nenhuma das três primeiras concepções ou abordagens da avaliação – mensuração, objetivos e juízo de valor – levaram em consideração as diferenças valorativas, ou seja, a capacidade de acomodar o pluralismo de valores²⁶. O reconhecimento do pluralismo no campo da avaliação adveio somente no final da década de 1960 e consolidou-se nas décadas posteriores. O apelo à prática plural na construção de juízos de valor na avaliação ocorreu, pela primeira vez, quase na mesma época em que houve certo reconhecimento do pluralismo como teoria das políticas sociais (HOUSE, 2000). Esta perspectiva vai de encontro ao que se defendeu por muito tempo, a confiança nos resultados de uma avaliação amparada na metodologia científica, que se acreditava ser isenta de valores.

Com o pluralismo, na visão de House (2000), amadurece-se a ideia de que o avaliador não tem garantias sobre o controle de como os resultados da avaliação serão empregados, isentando-o, a depender da abordagem – fenomenológica ou hermenêutica – de certa responsabilidade no tocante a esta questão. Dessa forma, todo ato de avaliação se torna um ato político e a pretensão de isenção de valores não é defensável. Compreende-se, então, que o pluralismo de valores na sociedade é uma questão crucial a ser levada em consideração na avaliação, assim como o é nas políticas públicas, uma vez que é ou deve ser constitutiva das sociedades democráticas.

Segundo Guba e Lincoln (2011), o comprometimento com o paradigma racionalista de investigação revela a perspectiva de que as premissas deste método se caracterizam axiomáticamente como verdadeiras, numa realidade objetiva, que incumbe responsabilidade a ciência de descrever tal realidade e revelar suas leis. Também distancia o pesquisador/avaliador do ponto de vista da neutralidade do fenômeno de investigação, para não influenciar os resultados. É como se o pesquisador/avaliador pudesse prever e controlar à vontade e obter a sua legitimidade através dos métodos das ciências positivas (ÂNGULO, 1988).

Em síntese, praticamente todos os modelos de avaliação dos três primeiros períodos usam o paradigma racionalista para orientar seu trabalho metodológico. Segundo Guba e Lincoln (2011), House (1992, 1994) e Simons (1999), várias críticas

²⁶ Segundo Bobbio (2010) o pluralismo é caracterizado pelas rivalidades tradicionais entre indivíduos que se associam em grupos, tais como: partidos políticos, grupos étnicos, grupos de gênero, grupos de geração, entre outros; para satisfazer seus interesses, permitindo que inúmeros interesses se manifestem e se contraponham. No caso da avaliação, House (2000) o define como conflitos de interesses visualizados nas práticas avaliativas.

foram e são feitas ao uso do paradigma racionalista nas avaliações, em função dos resultados indesejáveis, entre eles a descontextualização, a dependência em relação à mensuração, a coerção da verdade e a suposta isenção de valores.

Um dos mais evidentes problemas da descontextualização refere-se a avaliar determinada política ou programa como se não existisse em um contexto concreto (por exemplo, no caso da avaliação institucional, o respeito a identidade institucional), mas apenas sob as condições de controle que vigoram a partir da implementação da avaliação. Na visão dos autores citados, a descontextualização é um equívoco, pois essas generalizações não são possíveis. A descontextualização é um dos motivos pelos quais as avaliações são apontadas como despropositadas em nível local, ou seja, a falta do uso dos resultados, e nenhuma das três fases da avaliação – mensuração, objetivos e juízo de valor – lida com esse problema.

A dependência em relação à mensuração é caracterizada pelo rigor em que esse paradigma se apoia e à rigidez concernente à coleta de dados. Os dados quantificáveis, também, atenuam o problema associado ao prognóstico e ao controle, associados ao uso de instrumentos matemáticos e estatísticos supostamente neutros e eficazes, na busca da legitimidade técnico-científica. Dessa forma, o que não pode ser mensurável, não é real.

Segundo House (2000) o problema da coerção da verdade no paradigma racionalista é algo inquietante para os avaliadores e persiste no campo da avaliação até os dias atuais. Na perspectiva tradicional, os dados não podem ser questionados e os métodos científicos são utilizados para reforçar e apoiar as tendências gerencialistas, circunscrevendo a avaliação ao âmbito do funcionalismo em detrimento da perspectiva do pluralismo de valores, aproximando avaliadores da gestão. Na perspectiva tradicional da avaliação a ciência isenta de valores libera o avaliador de qualquer responsabilidade ética sobre qualquer resultado da avaliação ou do seu uso.

Nesta seção, foi realizada uma breve incursão a respeito das concepções de avaliação, com a finalidade de demonstrar que no contexto atual a compreensão sobre a avaliação institucional no âmbito da avaliação da educação superior está associada ao hibridismo entre as concepções da mensuração, objetivos, juízo de valor e negociação. Como caracterizado, a associação e embates entre estas concepções revelam tensões ao nível da delimitação conceitual, das práticas, dos paradigmas e das políticas de avaliação, desenvolvendo no campo da avaliação possibilidades para as políticas de

avaliação assumirem as concepções da mensuração, objetivos e juízo de valor numa dimensão política caracterizando a avaliação como um processo de negociação.

Contudo, a ampliação das possibilidades das políticas de avaliação assumirem a concepção da negociação, portanto, de sua dimensão política, não tem obtido a adesão desejável nos processos de implementação quando comparados aos processos de formulação da avaliação institucional nas políticas de avaliação da educação superior na experiência brasileira, como apontam, por exemplo, os casos do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e do Sistema Nacional da Avaliação da Educação (SINAES) como se verá mais adiante neste trabalho.

Entre os fatores que se podem apontar para ocorrência desta dificuldade na experiência brasileira, referem-se às determinadas preferências dos agentes – famílias, comunidade universitária, agências estatais, mídia, mercado, gestão das Instituições da Educação Superior – envolvidos com a avaliação da educação superior por distintos modelos de avaliação revelando concepções e interesses plurais não apenas em relação a essas políticas, mas sobre o setor da educação superior no País. Por esta razão, a seguir, o trabalho busca problematizar os modelos de avaliação no campo da avaliação por meio da taxonomia desenvolvida por House (1994).

3.2 - Discussões no campo de avaliação: modelos de avaliação

Segundo House (1994), a literatura acadêmica aponta o desenvolvimento de inúmeros modelos de avaliação. Tais modelos são idealizações mais elaboradas dos modelos de avaliação – um “tipo ideal” weberiano de avaliação. Entretanto, a utilização de inúmeros modelos promoveu e promove posições clássicas e distintas entre os teóricos do campo da avaliação. Há aqueles que não se comprometem com a utilização de nenhum modelo, como Cronbach (1982). E há os que defendem a utilização de determinados modelos, como Guba e Lincoln (2011). E, os que utilizam inúmeros modelos, como o próprio Ernest House.

Esses modelos foram agrupados pelo campo da avaliação educacional em diversas taxonomias, a exemplo das de Worthen e Sanders (1973), Stake (1976) e House (1994). Neste trabalho, utiliza-se a taxonomia proposta por House, como

pressuposto teórico de análise, por agrupar os modelos mais utilizados no contexto atual da avaliação educacional.

Quadro 05 – Taxonomia dos principais modelos de avaliação

Modelo	Principais destinatários ou? grupo de referência	Características	Metodologia	Produto	Questões típicas
Análise de sistemas	Economistas, executivos	Objetivos, causa e efeito conhecidos, variáveis quantificadas	PPBS, Programação linear, variação planejada, análise custo/produto	Eficiência	Qual a eficácia? Qual a eficiência? Quais os programas mais efetivos?
Objetivos comportamentais	Executivos, psicólogos	Objetivos especializados de antemão, variáveis do produto quantificadas	Objetivos comportamentais, testes de resultado finais	Produtividade, responsabilidade	O programa alcança os objetivos? O programa é produtivo?
Decisão	Executivos, administradores	Objetivos gerais, critérios	Pesquisa, questionário, entrevistas, variação natural	Eficácia, controle de qualidade	O programa é eficaz? Quais as partes são mais eficazes?
Sem objetivos definidos	Usuários	Consequências, critérios	Controle dos vieses, análise lógica, <i>modus operandi</i>	Eleição do cliente, utilidade social	Quais são os efeitos?
Crítica de arte	Entendidos, usuários	Crítica, normas, níveis	Revisão crítica	Normas melhores, maior consciência	O programa resiste à crítica? A apreciação do público aumentou?
Revisão profissional	Profissionais e público	Critérios, tribunal, procedimentos	Revisão a cargo do tribunal (comissão), estudo	Aceitação profissional	Como classificariam os profissionais este programa?
Caso judicial	Jurado	Procedimentos e juízes	Procedimentos caso-jurídico	Resolução	Que argumentos tem a favor e contra o programa?
Estudo de caso	Usuários, profissionais	Negociações, atividades	Estudos de caso, entrevista, observação	Compreensão da diversidade	Como se apresenta o programa a distintas pessoas?

Fonte: Traduzido de House (1994, p. 24).

No quadro acima, o modelo de análise de sistemas é caracterizado pelas medidas de resultados e pontuações de testes em educação. Os dados são de base quantitativa e as medidas de resultados se relacionam com os programas mediante análises de correção e outras técnicas estatísticas. Segundo House (1994) a análise de sistema foi desenvolvida pela primeira vez no departamento de defesa dos Estados Unidos em 1965. E, nos anos seguintes, influenciou os departamentos de saúde, educação e bem-estar daquele País. No governo do presidente norte-americano de Lyndon Johnson (1963-1969), o uso de análise de sistemas foi ampliado alcançando diversas esferas da administração pública. Neste modelo, como pressuposto básico, os indivíduos e as organizações se comportam de maneira a elevar ao máximo os resultados das ações desenvolvidas. Neste caso, busca-se a eficácia relativa a distintas estratégias a alcançar

enquadrando-se numa visão economicista de mundo. O marco analítico conjectura uma função estável de produção, baseado na quantificação. As práticas avaliativas, no âmbito deste modelo, utilizam como única medida de êxito as pontuações, por meio de diversas estratégias, como a realização de testes, a duração dos serviços, as proporções entre professores e alunos, os gastos por aluno/ano, a quantidade total de participantes, entre outros.

Fica evidente a preocupação com a consecução de êxitos e a integração de resultados, comunicados em um “equivalente de curva normal”. Entretanto, este modelo padece com um problema fundamental, a qualificação da tomada de decisões,

En Systematic Thinking for Social Action, dizia Rivlin (1971) que o problema fundamental consistia em **como poderia o governo tomar decisões melhores**. Esta autora considerava que as questões chave eram: 1) Como definimos os problemas sociais e como se distribuem? 2) A quem e quanto ajudariam as soluções propostas? 3) O que seria mais benefício e como poderiam comparar-se os benefícios derivados dos distintos enfoques? Como podem proporcionar os serviços do modo mais eficaz? Destas últimas perguntas poderia ocupar-se a avaliação. (HOUSE, 1994, p.26). (*grifos nossos*).

Dessa forma, a característica mais importante deste modelo reside na “análise comparativa” custo/produto dos programas. No caso, o problema refere-se à medição dos resultados dos programas governamentais, para estabelecer relações de causa e efeito entre os programas. Este modelo trabalha com o controle escolhido ao acaso, destaque para medição – psicometria, sociometria ou econometria – amparada na metodologia das ciências sociais – paradigma racionalista – excluindo outras metodologias. As avaliações contextualizadas neste modelo revelam a avaliação com fins de gestão, planejamento, desenvolvimento de padrão e efeitos fiscais. Essas finalidades apontam a eficiência dos programas e enquadram este modelo numa visão funcionalista de avaliação.

O modelo por objetivos comportamentais apresenta outra proposta ao campo da avaliação, adota as metas a serem alcançadas como parâmetro nas avaliações, ou seja, os objetivos constituem-se como a única fonte de regras e critérios. As distinções entre os objetivos planejados e os resultados adquiridos constituem a medida de êxito do objeto educacional avaliado. Nas últimas décadas, tem crescido o interesse por este modelo de avaliação baseado na elaboração de testes referenciados por

critérios/objetivos, notadamente por parte das agências governamentais ao nível estatal. Dessa forma, os testes de competência constituem um modelo mais recente deste modelo. Nos Estados Unidos, a maioria dos Estados apresenta algum tipo de teste por competência, sobretudo, quando se refere ao acesso ao ensino superior. No caso do Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Desempenho Estudantil (ENADE) constituem-se exemplos desta tendência.

No entanto, este modelo também adquiriu relevância em outros campos do conhecimento, como a gestão por objetivos, aplicada aos negócios comerciais. A origem deste modelo remonta ao surgimento da análise de tarefas e da psicologia industrial do início do século XX. Todavia, os primeiros trabalhos referentes a esse modelo originaram-se na área de saúde pública. A distinção básica entre os modelos de análises de sistemas e os objetivos comportamentais, está na percepção quanto ao foco da avaliação. Enquanto o primeiro centra-se na eficiência; o segundo, na eficácia.

House (1994) advoga a tese de que os modelos contemporâneos da avaliação apresentam algum grau de conexão quanto à tomada de decisão, mesmo que ocorram distintos níveis de responsabilidades. No tocante ao modelo de tomada de decisão, sustenta o argumento de que a avaliação deve ser estruturada a partir das decisões reais, tomadas pelas autoridades governamentais, administradores, diretores, gestores, em cada caso, pelo objeto educacional avaliado. Destaca que Stufflebeam é o seu maior expoente, o qual definiu três âmbitos de decisão – a homeostasia, incrementalismo e o neomovilismo; quatro tipos de decisão: planejamento, estruturação, implementação e reciclagem; três fases do processo de avaliação: delimitação, obtenção e comunicação; e quatro tipos de avaliação: contexto, insumos, processo e produto.

Em síntese, o modelo de decisão da avaliação esforça-se em resolver o problema da legitimidade e alcance da avaliação tomando como destinatário os responsáveis pelas decisões, em detrimento dos sujeitos, incrementando a utilização dos resultados das avaliações. Os procedimentos metodológicos deste modelo baseiam-se na utilização de questionários e entrevistas – pesquisa de opinião – estruturando a avaliação em várias etapas: coleta, organização, julgamento e comunicação dos conhecimentos úteis.

Proposta por Scriven (1967), o modelo sem objetivos definidos marca uma reação à avaliação determinada pelos objetivos. Este autor assinala a tese de que o avaliador não deveria basear sua avaliação nos objetivos do programa, mas procurar

informar-se sobre estes, para verificar os possíveis vieses. Esta avaliação, afirma Scriven, deve basear-se nos aspectos mais amplos, pois os objetivos produzem vieses, em vez de avaliar as intenções, os resultados, considerando as demandas dos usuários. Por um lado, na avaliação por objetivos, os objetivos são, via de regra, estabelecidos pelos gestores; e por outro, desconsideram as demandas dos sujeitos.

Este modelo é o menos utilizado, por não apresentar, entre outros elementos, uma metodologia clara e pela dificuldade de desenhar uma prática avaliativa com critérios além do âmbito dos objetivos do administrador ou gestor do objeto educacional avaliado. Porquanto, apresenta a prerrogativa de deslocar o foco de destinação, dos gestores para os sujeitos – cidadãos – baseando-se nas necessidades desses últimos.

Segundo House (2000) o modelo do estilo de crítica de arte foi ajustado por Eisner (1979) ao campo educacional. Na concepção deste autor, a crítica é eminentemente de perspectiva qualitativa, como a crítica literária e teatral, revelando as qualidades efetivas de um objeto, associando descrição e valoração, ampliando a percepção, sem constituir uma crítica definitiva. Exige conhecimentos prévios do avaliador e interação deste com os leitores. Não existe uma metodologia, apenas a revisão crítica, desenvolvida a partir de diversas possibilidades. Este modelo apresenta o avaliador como *expert* da questão avaliada.

O modelo de revisão profissional circunscreve-se preferencialmente ao âmbito das associações profissionais e dos centros de formação de profissional. No caso brasileiro, este modelo é empregado, por exemplo, em relação às associações profissionais na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e nos Conselhos de Medicina e nos centros de formação profissional, nas Universidades, na Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

A rigor, a participação neste tipo de avaliação refere-se à aprovação por pares. Apresenta dois papéis clássicos da avaliação, o formativo e o somativo (SCRIVEN, 1967). O primeiro quando se remete ao processo de implementação dos cursos de formação profissional. E o segundo, aos futuros usuários de tais cursos e a acreditação dos profissionais que atuam no mercado de trabalho. Esse modelo envolve dois tipos básicos de avaliação, a autoavaliação e a avaliação externa (CASANOVA, 1995).

No caso da autoavaliação, os cursos utilizam-na com o intuito de verificar as condições dos cursos antes das avaliações externas, por meio de listas de comprovação e

estabelecer critérios aceitáveis de padrões de qualidade concomitante aos estabelecidos pelas comissões externas. O objeto da avaliação reside no julgamento do mérito profissional. A avaliação externa é composta por uma comissão, com número variável de membros, comprova as pontuações por meio das listas de comprovação, indicando aspectos positivos e negativos e realizando recomendações. Ao final, concede-se um tipo de certificação, no caso brasileiro, um tipo de escore dos cursos de graduação que varia de 1 a 5.

Este modelo é bastante utilizado pelos agentes governamentais. House (1994) registra o rápido crescimento desta prática avaliativa, para avaliar departamentos ou unidades de universidades. Uma das primeiras avaliações deste tipo aconteceu na Universidade de Illinois, o *Council on Program Evaluation* na década de 1970, a partir de seis critérios: qualidade do programa docente; qualidade da pesquisa; qualidade do serviço da universidade e a profissão (estrutura e política de estágio); contribuição prestada pela unidade a outras do *campus* ou importância daquela consigo mesma; valor do programa para a sociedade; e as possibilidades e expectativas para o futuro. A metodologia de trabalho consiste em nomear grupos (comissões) de cinco a dez partes, no caso brasileiro, dois pares, para estudar um departamento/curso. Estas comissões realizam entrevistas com os membros do departamento/curso e ao final elaboram um documento com a síntese da avaliação, enviada tanto aos gestores ou administradores quanto aos cursos avaliados. Neste tipo de avaliação, a fonte das avaliações são os profissionais.

O modelo de caso-judicial, ou de contraprovas, tem sido utilizado normalmente para fins de avaliação e de elaboração de normativas. No caso brasileiro, este modelo vem sendo adotado pelo Poder Executivo para tratar das questões éticas no serviço público, por meio da implementação da Comissão de Ética da Presidência da República e de suas representações nas autarquias da administração pública (Ver <http://etica.planalto.gov.br/>). Neste modelo o avaliador assume a condição de autoridade judicial. Já se registrava a utilização deste modelo desde a década de 1970, sendo um dos primeiros casos, no Havaí, Estados Unidos. Este modelo utiliza a metodologia judicial, constituído em quatro fases: abordagem do problema; seleção do mesmo; apresentação de argumentos e audiência. A legitimidade deste modelo depende da aceitação dos procedimentos empregados, da instrução e o corpo de jurados no tribunal.

O modelo de estudo de caso é o último da taxonomia de House (2000) e o mais importante para o estudo do objeto deste trabalho. Este modelo é caracterizado pela identificação do interesse direto das pessoas beneficiárias do programa avaliado, a visão dos envolvidos. Trabalha na perspectiva da teoria do conflito, buscando revelar os múltiplos interesses no processo, levando a avaliação a assumir a negociação como pressuposto básico. Com uma abordagem qualitativa, apropria-se de metodologia comum ao campo da antropologia, abordagem naturalista e etnográfica, tendo entre os procedimentos metodológicos usuais as entrevistas e as observações *in loco*.

Um dos teóricos mais proeminentes deste modelo foi Stake. Apropriando-se de Stake, House (1994, p.41) define assim o modelo estudo de caso:

Com frequência, os estudos de casos serão o método preferível de investigação porque estão em harmonia epistemológica com a experiência do leitor, pelo que, para essa pessoa, constituirão uma base natural para a generalização... Se os leitores de nossos informes são as pessoas que preenchem nossas casas, escolas, governos, indústrias, e se temos que ajudá-las a entender os problemas e programas sociais, temos de percebê-las e comunicá-las de forma que se adaptem a seus conhecimentos atuais. Em sua maioria, essas pessoas vêm adquirindo seus conhecimentos através da experiência direta e vicária.

Na visão de diversos autores, como Stake (1978), MacDonald (1974), House (1994), Simons (1999), Guba e Lincoln (2011), dentre outros, quando a avaliação se volta para a perspectiva da compreensão em detrimento da explicação e o conhecimento, enquadra-se no ponto de vista proposicional, o modelo de estudo de caso torna-se, na maioria das vezes, a melhor prática avaliativa a ser usada na avaliação.

No modelo responsivo proposto por Stake (1967), que originou este modelo no campo da avaliação, algumas das características mais marcantes encontram-se na possibilidade de realização de ricas descrições, de natureza holística e do aporte de inúmeras variáveis. A obtenção dos dados ocorre por meio da observação pessoal, a redação é informal e utilizam-se inúmeras vezes metáforas, o avaliador assume o papel de contador de histórias (VIANNA, 1999). São essenciais para avaliações que se encontram no âmbito, por um lado, do “papel formativo”, voltadas aos processos de implementação de programas educacionais, para monitorar e encontrar problemas não diagnosticados; por outro lado, do “papel somativo” espera-se que os grupos de

interesse aprofundem o conhecimento a respeito do objeto avaliado, suas fragilidades e potencialidades (SCRIVEN, 1967; MADDAUS et al, 1993).

House (1994, p.41) afirma que “o modelo de Stake se centra na percepção e no conhecimento como processo de ‘negociação’, pelo que às vezes se denomina modelo de negociação”, constituindo-se numa avaliação pedagógica. Vianna (2000, p.37) aponta alguns dos limites deste modelo

O grande problema é que as **observações** estão, direta ou indiretamente, relacionadas a **problemas de valor** e que para cada um dos propósitos do programa há **necessidade de coletar dados**, pois um **único conjunto de informações não é suficiente** para uma avaliação. (*Grifos nossos*).

Além do modelo de Stake, outros dois modelos de avaliação no modelo de estudo de caso bem conhecidos são o de MacDonald (1974), denominado de “Avaliação democrática”²⁷, e o modelo de Parlett e Hamilton (1977), denominado de “Avaliação Iluminativa”. Esses dois modelos, junto com o de Stake, são classificados por Ângulo (1988) como “modelos transacionais” e apresentam perspectivas distintas dos modelos avaliativos desenvolvidos nos três primeiros períodos da avaliação.

Mesmo sendo um modelo com crescente aceitação, por possibilitar a democratização das avaliações e o empoderamento dos implicados nas avaliações, padece de algumas dificuldades para sua concretização no cotidiano das unidades educacionais. Baseando-se em Guba (1978), House (1994) assinala que um dos problemas mais recorrentes deste modelo se refere à problemática da autenticidade, no tocante ao estabelecimento da legitimidade dos resultados das avaliações. Outro se refere às questões de ordem metodológica, no que concerne ao estabelecimento da delimitação do objeto avaliado e o escopo das categorias para apreender e analisar os dados.

Existe uma produção acadêmica ampla sobre a temática do estudo de caso no campo da avaliação, sobretudo na literatura acadêmica internacional. A proposta deste modelo reside na tentativa de reconhecer as distintas posições e percepções de valores dos grupos envolvidos na avaliação, partindo-se do pressuposto de que a participação e

²⁷ Mais adiante, neste capítulo, tratar-se-á especificamente acerca deste modelo.

a distribuição do poder de forma democrática são elementos relevantes neste contexto. Por essa razão, a avaliação constituiu-se num processo de permanente negociação.

Além de realizar uma classificação – taxonomia – dos modelos da avaliação, House (1994) analisou a natureza dos modelos esboçados, comparando-os pelos fundamentos teóricos que os embasam. Sinaliza que os modelos caracterizados nas diversas taxonomias, inclusive na sua, se baseiam variavelmente nos fundamentos do liberalismo, mais precisamente na concepção da democracia liberal. Advoga a tese de que os critérios principais para a compreensão da natureza dos modelos se baseiam na ética, epistemologia e suas derivações políticas, quando afirma:

Todos os modelos vigentes se derivam da **filosofia do liberalismo** e as diferenças existentes entre eles se deve as suas respectivas variações da corrente principal. Não podem separar-se por completo da ética, da epistemologia e da política. O mesmo liberalismo surgiu do intento de racionalizar e justificar a sociedade de mercado (MACPHERSON, 1966), organizada sobre a base da liberdade de escolha. A **eleição** segue sendo uma **ideia chave** nos **modelos de avaliação**, embora apareçam diferenças quanto a quem elege, o que elege e sobre que base elege. O ideal último é a eleição do usuário, porém difere das concepções sobre este usuário. A segunda ideia chave do liberalismo consiste em uma **psicologia individualista**. Presume-se que a existência de cada mente individual é anterior a da sociedade. [...] o liberalismo é profundamente **individualista, desde o ponto de vista metodológico**. Outra ideia chave consiste na **orientação empirista**. Com frequência o liberalismo é radicalmente empirista. [...] Os modelos de avaliação assumem também um mercado livre de ideias em que os usuários comparam as melhores. Dão por suposto que a competência entre as ideias fortalece a verdade. [...] Portanto, os modelos de avaliação compartilham as ideias correspondentes a uma sociedade mercantil, competitiva e individualista. Porém a ideia mais fundamental está na liberdade de eleição [...] (p.46). (*grifos nossos*).

O autor propõe que os modelos de avaliação, a princípio com suas variações, derivam da filosofia do liberalismo. Esta apresenta a “eleição” como ideia chave nos modelos de avaliação, amparados em outras duas ideias chave, a psicologia individualista e a orientação empirista. A primeira recorre à essência do liberalismo, o individualismo, como pressuposto para o desenho metodológico dos modelos de avaliação; enquanto a segunda, baseia-se numa epistemologia indicadora de que todo o conhecimento é o resultado da experiência. Por essa razão, a experiência estabelece o valor, a procedência e as abordagens do conhecimento que sustentaram os modelos avaliativos.

Para Stake (1983) Ângulo (1988), House (1994), Guba e Lincoln (2011), entre outros, a origem deste tipo de empirismo e objetivismo pode ser encontrada na filosofia liberal clássica, amparada nos pressupostos formulados por Jonh Locke; revela uma visão mecanicista do mundo, de lógica dedutiva, de um conhecimento externo, que busca as causas e os efeitos diagnosticados através do método científico, no qual o saber é uma soma de observações individuais, ou seja, o conhecimento é a experiência externa que deriva do contato imediato de um sujeito com um objeto sensível que é exterior a esse sujeito (TRIVIÑOS, 2008).

Esta perspectiva foi aprofundada por Stuart Mill no século XIX que entendia ser a sociedade como uma coleção de pessoas unidas por interesses comuns. Seus estudos propunham o método indutivo para a formulação de regras para o desenvolvimento de uma investigação indutiva: “o conhecimento é um processo indutivo que se inicia com os dados particulares, ou empírico, e atinge noções mais gerais” (CHIZZOTTI, 2006, p. 39).

House (1994, p.51), analisando o empirismo, alerta para suas influências no campo da avaliação, quando afirma:

[...] se baseava no convencimento de que não era difícil descobrir as categorias, como no caso das categorias das ciências físicas. Utilizando as técnicas adequadas, poderiam definir-se as variáveis e estabelecer as relações entre elas. Como a natureza seria uniforme, poderíamos induzir as leis das ciências sociais, do mesmo modo como nas ciências naturais. E mais, isto poderia chegar ao ponto mediante a metodologia de pesquisa. A avaliação tinha herdado esse extremo interesse pelo empirismo na exclusão da teoria a partir da epistemologia liberal: na natureza, podemos descobrir relações sem necessidade de constructos teóricos.

Fica evidente o alcance desta abordagem no campo da avaliação. Segundo House (*idem*), um dos primeiros autores a associar as metodologias dos modelos de avaliação ao “empirismo extremo” foi Hamilton, em 1977. No entanto, como se viu nas seções anteriores, esta associação do campo disciplinar da avaliação com o empirismo é antiga e remonta a gênese da avaliação, a exemplo os testes de classificação em educação de Thorndike que influenciaram o movimento da “gestão científica na educação”.

Segundo House (2000) a perspectiva “objetivista” dos modelos gerenciais de avaliação tende a equiparar à objetividade a quantificação. Dessa forma, equipara-se a objetividade com a probabilidade de explicitar e elucidar na íntegra todos os

procedimentos de coleta de dados. Por essa razão, os instrumentos de elevada confiabilidade constituem os marcos deste objetivismo epistemológico. São exemplos desta perspectiva os modelos avaliativos de análise de sistemas e objetivos comportamentais, pelo uso de dados quantitativos e técnicas matemáticas. Portanto, a noção de objetividade se equipara com os procedimentos para determinar a intersubjetividade – um acordo intersubjetivo.

No caso dos modelos intucionista-pluralistas, os modelos de avaliação empregam uma ética subjetivista distinta, por não apresentar uma especificação clara de como se chega a um julgamento de valor. Essa perspectiva se baseia na preparação e na experiência para garantir a legitimidade da verdade, levando ao extremo tanto a validade quanto a utilidade, definindo-as de maneira subjetiva. A validade subjetiva demonstra a verdade como dependente da natureza humana, ou seja, cada pessoa será o melhor juiz dos fatos para si mesmo. Lembra o anarquismo, porém não é como aparenta ser, pois mediante a experiência e a socialização o avaliador congrega os juízos, para relacionar a avaliação às experiências concretas, ligando-as e interpretando o contexto dos destinatários.

A “perspectiva” apresenta-se na perspectiva naturalista. Almeja a generalização naturalista – experiência dos destinatários em detrimento dos técnicos – apropriando-se de um linguajar e categorias cotidianas de acontecimentos, baseando-se numa lógica informal. Entre os principais instrumentos de coleta de dados estão: as entrevistas e observações informais. E seus relatórios são apresentados como estudo de caso. Propõe mais um modelo qualitativo do que quantitativo. Nesta metodologia, a teoria e a prática se mesclam, pois o objetivo consiste em melhorar a compreensão dos indivíduos em particular. Estes modelos subjetivistas consideram a educação e o ensino como uma arte, mais do que como um conjunto de técnicas explícitas e exteriorizadas.

Dessa forma, por exemplo, o modelo de estudo de caso produz o conhecimento como processo negociado, onde a participação ativa constitui-se uma ideia-chave. Segundo este autor, a percepção na psicologia transacional diferencia-se da visão clássica de Hobbes e Mill, pois

Desde o ponto de vista mecanicista hobbesiano, o ambiente atua sobre o organismo para produzir a percepção. Na perspectiva transacional, este também opera no ambiente de forma ativa, de modo que a percepção é produto de ambos. As categorias não se distinguem com facilidade do

ambiente porque estão intrinsecamente mescladas com as próprias percepções. Deste ponto de vista hobbesiano, o mundo se toma como dado. [...] Na perspectiva transacional, a confiabilidade não se alcança com tanta facilidade. [...] As percepções só podem ser estudadas em situações concretas da vida real [Ou seja] [...] o ponto de vista transacional é uma interação dialética entre as pessoas e seu ambiente que se traduz nas percepções. As percepções individuais constituem o centro de atenção de estudo e a participação ativa é essencial para o conhecimento. (HOUSE, *ibidem*).

A distinção quanto à maneira de compreender a “percepção” aponta, segundo House (1994), para distintas premissas políticas, caracterizadas nos modelos avaliativos utilitaristas e intucionista-pluralistas. Pois, para o House, o liberalismo, assim como o neoliberalismo, não são apenas qualificados como uma teoria ética e epistemológica, também é, fundamentalmente, uma teoria política. Baseado em House, elabora-se o quadro síntese visando a relacionar premissas políticas com modelos avaliativos.

Quadro 06 – Premissas políticas dos modelos avaliativos

PREMISSAS POLÍTICAS	PAPEL DO GOVERNO	ÂMBITO DA AÇÃO ESTATAL	DESTINATÁRIOS DAS PRÁTICAS AVALIATIVAS
UTILITARISTA	Governo intervencionista	Governo deve proporcionar índices de eficácia sobre o que fundamenta os juízos	Gestores governamentais
	Governo não intervencionista	Mercado de ideias: usuários adquirem as melhores ideias sem interferência governamental	Gestores governamentais
INTUCIONISTAS-PLURALISTAS	Governo não intervencionista	Ação arbitral do governo: estabelece as regras básicas (mercado de ideias) para competição entre os indivíduos e grupos	Comunidade

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em House (1994).

No quadro acima, apropriando-se de House (1994) no que se refere às premissas políticas apresentadas, a premissa utilitarista abrange posições distintas entre os seus defensores em relação ao papel do governo/Estado. Já, a premissa intucionista-pluralista admite certo acordo em relação ao papel do governo/Estado.

Por um lado, para os que defendem a premissa política utilitarista, o governo deve intervir na sociedade, no que se refere aos assuntos educacionais e culturais, sob o princípio utilitarista, para garantir a “qualidade” do juízo de valor dos indivíduos. Por outro, o governo não deveria intervir na sociedade, apenas quando a felicidade dos

indivíduos em sua maioria estivesse ameaçada, no que se refere aos assuntos educacionais e culturais, quanto ao grau de juízo de valor. Nestas duas visões da premissa política utilitarista, visualizam-se como destinatários das avaliações os gestores governamentais.

Já em relação às premissas intuicionista-pluralistas, seus defensores concordam com a não intervenção do governo na sociedade; sua intervenção deve caracterizar-se apenas como garantia de existência do “mercado de ideias”, estabelecendo regras básicas para competição entre os indivíduos e grupos. Denominada de democracia representativa, o governo seria o promotor da iniciativa individual, visualizando como destinatários das avaliações a comunidade. Esta visão tem haver com a ideia levantada por Stuar Mill do “autogoverno”, uma vez que os princípios pluralistas derivam da participação dos indivíduos e grupos.

House (1994) pontua a existência de duas visões de democracia no pluralismo, que influenciaram/influenciam os modelos de avaliação. Uma que surge no liberalismo clássico, que promove ao máximo o direito de escolha de cada indivíduo, aonde o governo assume o papel da teoria “arbitral” e o avaliador apresenta-se como intermediário das informações entre grupos. E a outra que aprofunda a visão dos grupos de interesses e a comunidade, neste caso, baseia-se na diversidade dos grupos e não nos indivíduos. A primeira visão aproxima do modelo de “avaliação democrática” desenvolvido por Barry MacDonald; enquanto a segunda, “avaliação responsiva” desenvolvida por Robert Stake.

A experiência de múltiplos tipos de avaliação, em consequência de premissas políticas, teórico-metodológicos ou epistemológicos, induz à discussão sobre os paradigmas e modelos em avaliação. Discutir esta questão é essencial, sobretudo para aqueles que se dedicam à avaliação educacional. As discussões no tocante a esta temática evocam o campo da filosofia da ciência, que originou ideias provocativas e polêmicas promovendo uma inquietação metodológica no campo da pesquisa e da avaliação educacional, especialmente, a partir da segunda metade do século XX. Discuti-las significa realizar o esforço de compreender o que de fato fundamentam e legitimam esses modelos descritos por House (1994).

Dois importantes autores, Karl Popper e Otto Kuhn, protagonizaram o lançamento de ideias que influenciaram/influenciam o campo da avaliação até o

presente momento. Para Popper (1975), as ciências, até mesmo as do homem, fundamentam-se em constructos teóricos que precisam ser examinados em sua veracidade, a fim de que estejam associados à constelação conceitual que compõe o *corpus* científico. Os constructos – formulações hipotéticas sobre a essência de um fenômeno – como todas as obras do entendimento humano, necessitam ser ponderados, inclusive experimentalmente, se aceitável, para que se possa definir a coerência de sua estrutura lógica.

Visualizando esta questão no contexto da avaliação é possível identificar a inquietação comum entre os avaliadores em educação, que se deparam na contingência de analisar amplo número de constructos, que nem sempre são fáceis de delimitar operacionalmente e de avaliar, perante a insegurança e restrição dos expedientes instrumentais.

Na perspectiva apontada por Popper (1975), quando um constructo é constituído, o foco do pesquisador (e também a do avaliador) não se dirige na explicação de sua origem, mas no conhecimento de sua lógica interior (validade) e de suas relações com distintos constructos, em um processo de aprovação ou contrassenso. O problema, para o avaliador, não está na investigação de como esse constructo apareceu, mas na maneira de analisa-lo de modo a possibilitar um pensamento crítico sobre a sua natureza. O problema tácito, no campo da avaliação, estaria na constatação da validade dos instrumentos que supostamente permaneceriam estimando as descrições definidas nos constructos. Pois um constructo nunca é permanente, uma vez que o avanço da ciência pode anulá-lo.

É relevante apreciar que Popper, primeiramente, pertenceu ao ciclo de Viena e que seu axioma foi receptivo às ideias de Hume e Mill; desse molde, pode-se abarcar a propositura de sua problematização sobre até que ponto a indução alcançaria ter um papel expressivo para a apreensão da lógica do conhecimento e da sua veracidade. A indução, segundo este autor, pouco conceberia como princípio orientador da produção do conhecimento científico, e precisaria ser evitada, porquanto sua suposta lógica nem sempre seria espessa, tolerando, inferências probabilísticas, que não permitiriam garantir a veracidade ou falseabilidade de um constructo.

A dificuldade do pós-positivismo em reconhecer a indução na avaliação educacional foi objeto de discussão de Stake (1967) em seu modelo de “avaliação

responsiva”. Provocou intensos debates entre os que advogavam a favor da dedução e os defensores da indução nos anos de 1970. No entanto, esta questão, como afirmado anteriormente, nos anos de 1980, foi superada, devido ao desenvolvimento da avaliação qualitativa, sobretudo, desde os anos de 1990 até os dias atuais, a partir do desenvolvimento de novas metodologias, amparada numa abordagem naturalista expressas em um novo ponto de vista axiomático, estruturando os modelos de avaliação numa abordagem holística, desenvolvendo a avaliação em seu papel formativo (GUBA E LINCOLN, 2011).

Todavia, esta perspectiva materializada nas praticas avaliativas, especialmente na avaliação institucional, encontra distintos obstáculos, sobretudo no caso da avaliação da educação superior no Brasil, na atual política de avaliação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SILVA, 2009; SILVA E GOMES, 2011; PEIXOTO, 2009 E 2011; entre outros).

As ideias de Kuhn (1960) adquiriram visibilidade a partir do conceito de paradigma. Advogava a tese de que cada campo disciplinar da ciência decide seus problemas num contexto de uma estrutura *a priori* embasado em pressupostos teóricos e metodológicos. A ciência, apresentada neste ponto de vista, acaba adentrando no embate em circunstâncias em que se vê incapaz de determinar um número cada vez maior de problematizações amparadas no paradigma então vigente – expõe-se a crise, a ser apenas superada através de um nascente paradigma.

A desordem provoca a emergência de outros paradigmas, o que sugere um progresso, apresentando novidades que ultrapassam os círculos causadores da tensão e as dificuldades que as geraram. Determina-se um novo paradigma. São estas tensões, com o desenho de novos paradigmas, que permitiram o progresso da ciência. A visão de Kuhn possibilitou emergentes esperanças, suplantando o positivismo, que conjecturava ser o saber científico consequência de um método linear de identificação de verdades objetivas e da estruturação da ciência em torno dessas verdades. A concepção deste autor é bem diversa dos positivismos e científicismos. É uma proposição que revela o poder criativo da ciência ao passar de um paradigma para outro. Assim, nesta proposta, a função do paradigma significaria construir os fundamentos da ciência, permitindo o desenvolvimento do conhecimento.

No campo da avaliação, apropriando-se de Kuhn (1960), é possível problematizar as implicações da tese das mudanças paradigmáticas na promoção da alteração do arcabouço dos problemas na avaliação educacional? Para Guba e Lincoln (2011) e Parlett e Hamilton (1983) a resposta seria “sim”, pois a temática dos paradigmas possibilitaria uma nova visão de mundo e crenças em relação ao objeto da avaliação.

Guba e Lincoln (2011) assinalam um ponto de vista, que, de certo modo, apresenta-se pertinente, no que se refere ao desenvolvimento dos modelos de avaliação e do campo disciplinar da avaliação, e que serão fundamentais para as análises tratadas nos capítulos seguintes. Ao debaterem as bases epistemológicas e metodológicas da pesquisa naturalista, os autores realizaram relevantes ponderações acerca dos paradigmas no contexto da avaliação. De início, afirmam que o paradigma naturalista e o paradigma racionalista²⁸, apresentam distinções quanto ao modo de condução das pesquisas, em especial das avaliações.

Guba e Lincoln (2011) pontuam que a investigação naturalista é caracterizada por ocorrer em um contexto natural, utilizar o estudo de caso e apoiar-se principalmente em métodos qualitativos. Contudo, para estes, essa caracterização não satisfaz a delimitação de um paradigma. Por esta razão, também, alertam para outras características importantes neste desenho, tais como o local (contexto) e desenho da pesquisa (estudo de caso). Entretanto, não satisfeitos, advogam a tese de que os paradigmas em seu arcabouço teórico-metodológico necessitam explicitar os seus sistemas axiomáticos, que são caracterizados por distintos pressupostos relacionados ao objeto investigado ou avaliado. Portanto, fica evidente que na questão do tensionamento entre os paradigmas não se pode reduzi-los a um simples objeto de comparação. Mas, associá-los a um conjunto básico de crenças (GUBA E LINCOLN, 2006).

Madaus et al (1993) e Simons (1999) refere-se à existência de distintos paradigmas de pesquisa sobre os mais diversos aspectos da vida, os paradigmas científicos ou racionalistas. Outros paradigmas – do tipo naturalista – estão emergindo em contraposição aos anteriores. Pontuam que o suposto sucesso do paradigma racionalista nas ciências sociais e comportamentais constituiu-se num equívoco. É sabido que pesquisadores encaram problemas em sobrepor o próprio paradigma,

²⁸ Classificação adotada, também, por MacDonald (1974).

conforme seus pressupostos, a exemplo da amostra aleatória, como sendo, impossível por razões políticas e éticas.

Guba e Lincoln (1981; 2006; 2011) questionaram o valor do “paradigma racionalista” por refletir uma epistemologia da ciência em descrédito e limitada em relação à aceitação dos valores – no caso do positivismo – por ser fundamentalmente reducionista, empiricista, entre outras características. Por esta razão, propõem uma alternativa, a possibilidade de a pesquisa/avaliação naturalista assumir uma teoria amparada em dados, que vise a explicá-los e não ajustá-los, por valorizar o contexto e processo (implementação).

As análises de Guba e Lincoln (2006) sinalizam para um contexto de uma revolução paradigmática, porquanto o paradigma racionalista apresentar limitações relevantes, para responder às demandas postas às ciências, implicando diretamente na assunção dos paradigmas naturalista, por apresentarem outra natureza no tocante à realidade e à relação investigador-objeto, sobretudo, dos valores.

A seguir, apresenta-se um quadro, que busca caracterizar a discussão realizada até o presente momento, pontuando como os paradigmas que fundamentam as práticas e modelos avaliativos. Evidente que qualquer caracterização da dinâmica social é a uma tarefa complexa e limitada aos aspectos didáticos. No entanto, como já assinalado, o esforço de interpretação e seleção empreendido aqui busca constituir uma ideia aproximada das tendências neste campo disciplinar.

Quadro 07 – Quadro síntese dos paradigmas que fundamenta os modelos de avaliação

Paradigmas racionalistas			Paradigmas naturalistas	
	Positivismo	Pós-positivismo	Construtivismo	Participativo
Ontologia	Realismo ingênuo – realidade “real”, mas inteligível	Realismo crítico – realidade “real”, mas apenas imperfeitamente e probabilisticamente inteligível	Relativismo – local e realidades especificamente construídas	Realidade participativa – realidade subjetiva-objetiva, cocriada pela mente e por um dado cosmos
Epistemologia	Dualidade/objetivista; Descobertas Verdadeiras Descoberta provável – saber experimental	Objetivista / dualista Modificada; tradição Crítica/comunidade; Mediadas por proposicional e prático	Transacional/ subjetivista; Descobertas criadas Mentes verdadeiras	Subjetividade crítica na transação participativa com o cosmos; Epistemolo-valores
Metodologia	Experimental/manipuladora; Multiplismo crítico; Quantita-experimental compartilhado	Experimental modificada/manipuladora; Colaborativa; Primazia de teses	Hermenêutica/ investigação de ação Falsificação de hipóteses	Participação política na verificação das práticas; Uso da linguagem Métodos qualitativos
Fases da avaliação	Fase da mensuração	Fase dos objetivos	Fase dos juízos de valor	Fase da negociação
Modelos de avaliação	Modelo experimental		Modelos transacionais “Modelo responsivo”, “Modelo Democrático”, “Modelo Iluminativo”	
Modelos avaliativos	Análise de sistemas, Objetivos comportamentais, Avaliação sem objetivos, Avaliação para tomada de decisão		Crítica de arte, Revisão profissional, Caso judicial e Estudo de caso	
Premissas políticas	Utilitaristas		Pluralistas-intucionistas	
Perspectivas da avaliação	Técnica e burocrática		Política e democrática	

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Guba e Lincoln (2006; 2011), Ângulo (1988), e House (2000), MacDonald (1995)²⁹.

No quadro acima, apresenta-se a distinção entre os paradigmas científico/racionalistas e os paradigmas naturalistas e suas implicações para o campo da avaliação. Caracterizam-se as respectivas ontologias, epistemologias e metodologias empregadas no tocante aos paradigmas: positivista, pós-positivista, construtivista e participativo.

A ontologia na perspectiva positivista caracteriza-se por um realismo ingênuo, a realidade real. No pós-positivismo, o realismo passa a ser crítico. Enquanto que, no construtivismo, a realidade é relativizada e especificamente construída. No paradigma participativo, o mais recente, a realidade constitui-se na participação, uma realidade subjetivo-objetiva, cocriada pelas mentes e pelo ambiente. No que se refere à

²⁹ Observação: Guba e Lincoln (2006, 2011) formulou a classificação dos paradigmas no que abrange a ontologia, epistemologia e metodologia. Também, em seu segundo trabalho, periodizaram a história da avaliação em quatro fases. Ângulo (1988) classificou os modelos avaliação. House (2000) desenvolveu a taxonomia dos modelos avaliativos e das premissas políticas de avaliação. E, MacDonald (1995) desenvolveu as perspectivas da avaliação.

epistemologia, o positivismo caracteriza-se pela dualidade/objetiva que revela um saber experimental. O pós-positivismo, a realidade, a epistemologia, é objetivista e dualista, contudo modifica, media por proposições e pela prática. No construtivismo, a epistemologia é do tipo transacional, subjetivista, as descobertas são criadas a partir da mente. E no paradigma participativo, a epistemologia é guiada pela subjetividade numa relação participativa e o cosmos (ambiente).

Em relação à metodologia, tanto o positivismo como o pós-positivismo caracterizam-se pelo experimentalismo, porém com distinções. No primeiro, a metodologia é caracterizada pela perspectiva do quantitativismo experimental; enquanto o segundo, pela primazia dos testes. No construtivismo, a hermenêutica é a base da investigação da ação e se falsifica as hipóteses. E no paradigma participativo, a metodologia é desenhada por meio da participação política na verificação das práticas, utilizando-se a linguagem e os métodos qualitativos. Estas mudanças de posicionamentos refletem a compreensão da complexidade das questões em torno da validade, do apelo à ação, do controle e da verdade.

Como já assinalado, mas para fins de síntese, o positivismo e o pós-positivismo classificados no âmbito dos paradigmas científico/racionalistas abarcam e embasam as três primeiras fases da avaliação, a fase da mensuração, dos objetivos e do juízo de valor e desvelam na perspectiva apontada por Ângulo (1988) a avaliação no modelo experimental, avaliação como controle, contrária aos valores. Já, o construtivismo e o participativo, classificados na esfera dos paradigmas naturalistas, do ponto de vista axiológico (GUBA E LINCOLN, 2011), abarcam e embasam a fase atual da avaliação, a negociação, caracterizam pelos modelos transacionais, reveladores dos valores. O modelo experimental aponta para uma perspectiva da avaliação técnica e burocrática; enquanto, o modelo transacional para uma perspectiva política e democrática de avaliação.

Todavia, a coexistência entre esses modelos amparados em distintos paradigmas manifestam tensões nas políticas de avaliação e múltiplos interesses em relação à avaliação, sobretudo, quando se trata especificamente da ação estatal nesse jogo. Estes múltiplos interesses provocaram a desordem, a polissemia e o emaranhado terminológico no tocante ao conceito e a caracterização dos modelos e modalidades avaliativas, uma verdadeira torre de Babel no campo disciplinar da avaliação. Contudo,

distante de uma teorização rasa precedente aos anos de 1960 e, por incrível que pareça, posteriormente, circunscrita, ainda, no referencial teórico do liberalismo político.

Pelas razões apresentadas, problematizar e analisar os modelos de avaliação e as políticas de avaliação tornar-se uma tarefa complexa; exige habilidade do pesquisador, para identificar as múltiplas possibilidades e filiações teóricas que circunscreve tais práticas. Dessa forma, no campo da avaliação educacional, as modalidades de avaliação vêm abarcando cada vez mais diversos tipos de aplicações tais como o momento (avaliação inicial, processual e final), as funções (diagnóstica, formativa e somativa), conteúdos e aplicações (avaliação discente, avaliação docente, institucional, dos processos, do sistema educacional), e dos executores (comunidade acadêmica, gestão e agências governamentais e sociedade civil organizada).

Dessa forma, não é possível compreender a concepção e delimitações conceituais da avaliação institucional em seu processo de formulação e implementação no AVALIES, sem reconhecer a complexidade em torno da análise dos modelos de avaliação e da imposição de exigências ao pesquisador no trato da identificação de suas múltiplas possibilidades e filiações teóricas numa política de avaliação como no SINAES. Delimitar as modalidades de avaliação é fundamental para se compreender o que de fato constitui-se em avaliação institucional, pois a origem da avaliação institucional numa perspectiva democrática está associada à constituição desses modelos de avaliação. No capítulo a seguir, colocar-se-á que a origem da avaliação institucional está associada ao desenvolvimento do modelo de estudo de caso e esse, por sua vez, ao processo de democratização da avaliação no ambiente educacional.

4 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Como já tratado neste trabalho, o debate metodológico no campo social, sobretudo a partir dos anos de 1970, permitiram ao campo da avaliação a sua consolidação teórica e a ruptura paradigmática com os modelos de avaliação circunscritos ao âmbito do paradigma racionalista, possibilitando a inclusão de modelos e práticas avaliativas inseridas no domínio da perspectiva do paradigma naturalista. Apropriando-se da taxonomia de House (1994), é possível verificar o desenvolvimento de diversos e distintos modelos avaliativos no contexto do referencial teórico do pluralismo, adotando a perspectiva qualitativa e naturalista.

Neste capítulo, empreende-se um debate aprofundado, porém breve, a respeito do modelo de “estudo de caso” e da avaliação institucional, objeto de estudo deste trabalho. Analisar-se-á os seus fundamentos, princípios, origens e objetivos para compreender a crescente aceitação desse modelo e as suas recorrentes dificuldades de materialização no cotidiano das instituições educativas, em especial, nas instituições de educação superior, caso de análise desta pesquisa.

Inicialmente, descrevem-se os fundamentos e princípios da avaliação na perspectiva naturalista. Neste sentido, apresentam-se distintas abordagens que permitiram o surgimento da avaliação institucional em seus diversos âmbitos conceituais, assim como os pressupostos teóricos do estudo de caso. Caracterizam-se, a partir do campo da avaliação, epistemologias, funções, tipos e modelos, para esclarecer e interpretar o sentido e o significado desta prática avaliativa no cotidiano das instituições educacionais. Em segundo lugar, descreve-se o desenho histórico das modalidades básicas da avaliação institucional – avaliação interna e externa – para subsidiar a problematização da avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), objeto deste estudo. Também, tratam-se dos fundamentos, princípios, objetivos da teoria e prática da avaliação democrática.

Por último, neste capítulo, trata-se especialmente das contribuições de Ernest House (1992) para o estudo da avaliação institucional, referidas como as dimensionalidades da avaliação. Exploram-se, assim, as principais características desta teoria e suas interfaces com o campo da avaliação, ampliando a imagem da avaliação do

domínio tecnológico ao âmbito político e cultural, atributos que proporcionaram o embasamento teórico-conceitual desta pesquisa.

4.1 - A Avaliação na perspectiva naturalista: fundamentos e princípios

Nesta seção, tratar-se-á dos fundamentos e princípios da perspectiva naturalista no campo da avaliação, que permitiram o surgimento e consolidação do modelo do estudo de caso, para contextualizar e compreender as razões de sua materialização na experiência brasileira, nas políticas de avaliação da educação superior, no tocante ao desenvolvimento ao modelo de avaliação institucional, em especial, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Um dos primeiros teóricos a debater a abordagem naturalista no campo da avaliação, apresentando a primeira reação teórica relevante ao paradigma racionalista, foi Stake (1967). Esta obra valorizou o papel do julgamento dos avaliadores nas avaliações e exerceu amplo alcance nas abordagens que surgiram posteriormente, nas décadas seguintes, quase sucessivamente desfavoráveis ao objetivismo e aos instrumentos que então limitavam a avaliação educacional.

Este tipo de abordagem foi denominado pelo próprio Stake (1976) de “naturalista” e por Perelman e Olbrechts Tyteca (1969), de “espontânea”. Recebiam estas denominações por utilizar uma generalização amparada numa argumentação qualitativa. A avaliação naturalista acontece quando proporciona aos destinatários das avaliações chegarem às generalizações naturalistas. Também, quando se dirige aos destinatários em detrimento dos técnicos, com linguagem acessível e raciocínio informal e baseado no cotidiano. Dessa forma, trata-se de se estabelecer uma estrutura da realidade, condicionada por meio de um acordo prévio entre o autor e o público avaliado (HOUSE, 2000).

A investigação naturalista realiza estudo em contextos naturais. Assim, o avaliador pode constatar a aceitação dos dados obtidos. A inquietação do avaliador neste contexto não estaria na neutralidade da avaliação, mas na probabilidade de ratificação dos resultados. Seu objetivo não é, porquanto, a objetividade, como nas avaliações quantitativas; os dados das avaliações naturalistas necessitam ser, segundo a coerência dessa perspectiva, factuais e sancionáveis.

Denzin (1971) descreve o modelo naturalista na sociologia como uma mescla das características ocultas e reservadas do ato social, onde o observador assume-se como parte do ato de investigação e as suas reflexões são consideradas relevantes. Esta perspectiva alcança o campo educacional, especialmente, a avaliação, por destacar uma considerável admiração pela perspectiva empírica, aonde os participantes compõem-se como fontes constantes de ideias e elementos de verificação. No caso, são fundamentais perspectivas múltiplas, pois o naturalista desenvolve diálogos, para buscar mais explicações do que previsões, inserindo-se na cultura e nas formas de expressão dos participantes (HOUSE, 2000).

O modelo naturalista foi abordado por distintos teóricos em diversos campos do conhecimento, como no caso de Denzin (1971), na sociologia. No entanto, no campo educacional, aprouve a Guba, nos fins dos anos de 1970, apresentar suas vantagens, comparando a pesquisa naturalista, baseada na perspectiva fenomenológica e na etnografia, com a pesquisa tradicional, amparada no paradigma positivista e racionalista. Nesta confrontação, de fato, fortaleceu-se a metodologia naturalista. Mais tarde, Guba e Lincoln (1981, 1985, 2011) estabeleceram as ligações entre a avaliação responsiva, proposta por Stake (1967), e a pesquisa naturalista, descrevendo os processos para a efetivação dessa abordagem, avaliada como essencial para o dimensionamento e a efetivação da avaliação conforme esta nova abordagem.

Ao apreciarem a avaliação, Guba e Lincoln (1981, 1985, 2011) ressaltaram seu papel fundamental, fornecer respostas aos conhecimentos requeridos pelos múltiplos tipos de destinatários, necessitando estimar as diferentes expectativas de valor dos seus componentes. Neste caso, ao abraçar uma abordagem naturalista o avaliador pondera uma determinada atividade *in loco*, abrindo mão do controle. O avaliador assume o papel de aprendente, a partir dos sujeitos estudados, ou seja, dos informantes. Apreendendo os conceitos, traduz a visão dos informantes, para que possa entendê-los.

A avaliação naturalista, na perspectiva apontada, toma-se o cuidado mais com a confiabilidade dos seus achados do que propriamente com a sua validade interna, utilizando para situar essa confiabilidade os procedimentos de comparação e da triangulação com o intuito de ratificar os dados descobertos. A adaptação dos dados, mais do que a sua validade externa, é outra inquietação da abordagem naturalista,

quando se realizar uma avaliação em outros contextos ou com outros sujeitos (GUBA E LINCOLN, 1981, 1985, 2011).

Desta maneira, o avaliador, durante a etapa da coleta dos dados, tem em vista determinados tipos de informações e dados. Circunscrever o objeto de avaliação e o seu contexto. A informação às inquirições, documentando-as, buscando motivo e implicação, e localizando plausíveis ações a explorar. Informação dos problemas, explicitando e delimitando determinadas linhas de ação para equacioná-los. Conhecimentos sobre valores – explicando suas fontes e qual o limite do convencimento. E, informações sobre quais padrões deverão ser utilizados na avaliação – definindo critérios e necessidades.

No cenário apresentado, o avaliador prevalece-se do uso de entrevistas, observações, referências não-verbais, documentos, registros, anotações de campo e o registro das fontes. Emprega a descrição como uma técnica de registro. Realiza a classificação das informações, para num momento vindouro, proporcionar a descrição global dos dados levantados (GUBA E LINCOLN, 2006, 2011).

A inserção da metodologia naturalista gerou apreciações críticas que a ajuizaram-na como incongruente nos seus embasamentos e complexa no seu uso, sobretudo, nos modelos de avaliação educacionais. As críticas, porquanto, buscaram confirmar a ascendência da abordagem naturalista e sua maior flexibilidade em detrimentos das demais abordagens, que, inclusive, aceitaria a probabilidade de ser aproveitada com outras metodologias, para fins de avaliação de infraestrutura, por exemplo.

A avaliação naturalista proporcionou ascendente visibilidade ao aspecto humano, e logrou orientar o avaliador para determinados elementos que não são apreciados na avaliação objetivista. Os usuários da avaliação naturalista compreendem a educação como uma atividade humana complexa e arriscam conjecturar acerca dessa possibilidade, a fim de refletir sobre os elementos explicativos e compreensivos do fenômeno educativo avaliado.

A probabilidade de novos *insights* talvez seja um dos méritos da avaliação naturalista. O aparecimento dessa metodologia originou o acréscimo de novas técnicas de coleta de dados em afinidade a elementos menos palpáveis de aspectos diversos dos seres humanos (WORTHEN E SANDERS, 1987).

A problematização da subjetividade como argumento desfavorável a esse tipo de abordagem foi explorada por Guba e Lincoln (1981), que consideraram – a subjetividade – semelhantemente presentes em abordagens que têm uma orientação objetivista. As censuras à supervalorização da observação e às análises baseadas em perspectivas individuais, bem como ao fato de a pesquisa naturalista proporcionar insuficiente ou mesmo nenhum mérito pelo emprego de instrumentos de medida ou do uso da normatização, compõem os assuntos essenciais por parte dos que seguem abordagens não subjetivistas.

Acredita-se que os argumentos contrários à avaliação naturalista possam ser adequadamente rebatidos, como efetivamente já o foram por diversos especialistas na área (GUBA E LINCOLN, 1981, 1985, 2006; ÂNGULO, 1988; HOUSE, 1994). A subjetividade das formulações, argumento máximo contra a avaliação naturalista, não comoveu e nem preocupa. O que estabelece inquietação é a probabilidade de improvisação das abordagens naturalistas no contexto educacional.

Revela-se, então, o uso equivocado da fenomenologia sem um trato mais íntimo com o pensamento dos que a desenvolveram; ou, então, o uso do método etnográfico com a ausência de familiaridade com os seus pressupostos teóricos. A improvisação parece ser o grande problema. Outros aspectos da pesquisa naturalista, como, por exemplo, seus altos custos e o tempo de execução, são considerados assuntos menores e contornáveis. Nesta problematização, verificam-se elementos importantes a serem analisados no debate em torno da avaliação institucional no SINAES.

Simons (1999) assinala, que nos anos de 1970, a profusão de diversos modelos de avaliação, tais como, avaliação holística (MACDONALD, 1971), a avaliação iluminativa (PARLET E HAMILTON, 1972), a avaliação democrática (MACDONALD, 1974), a avaliação responsiva (STAKE, 1975), a avaliação como crítica literária (KELLY, 1975), a avaliação transacional (RIPPEY, 1973), o conhecimento do especialista da educação (EISNER, 1975) e a avaliação caso judicial (WOLF, 1974), que tinham o intuito de responder às limitações dos modelos de avaliação tradicionais.

Entretanto, tais modelos não foram capazes de definir, em termos mais claros, a perspectiva naturalista. Porém, proporcionaram a problematização dos valores (pluralismo), a democratização e a politização dos modelos de avaliação. Nesta difusão

de modelos, alguns teóricos do campo da avaliação, como Robert Stake, Ernest House, Joseph Cronbach, Egon Guba e Yvona Lincoln, nos Estados Unidos, e Barry MacDonald, na Inglaterra, destacaram-se e foram os responsáveis diretos, entre outros, na formulação do pensamento contemporâneo da avaliação.

Na visão desses autores, o gerencialismo tecnocrático estava implícito nas reformas curriculares no pós-guerra, nos países centrais. Essa perspectiva era uma ameaça a alguma das dimensões mais valiosas das sociedades democráticas liberais. Os autores citados desenvolveram argumentos que propiciaram a criação de um espaço teórico para que as práticas da avaliação lograssem formas mais comunitárias. Criticavam a visão dos cientistas sociais restritos ao serviço da ambição tecnocrática. E, dessa forma, a “escola naturalista” marcou a ruptura com o tecnicismo na avaliação.

Desse modo, a perspectiva naturalista além de reconhecer os limites do modelo experimental de investigação educativa na avaliação dos objetivos dos programas em seus processos e em seus impactos em distintos contextos, mostra as posturas de valor dos múltiplos destinatários dos programas educativos e preocupa-se mais com as atividades dos programas avaliados – implementação – do que suas pretensões, objetivos.

Segundo Guba e Lincoln (1981) a avaliação naturalista plasma múltiplas realidades, busca mais as dissensões em detrimento das convergências. Para estes autores, a investigação naturalista é mais que um método, refere-se aos valores. Dessa forma, mais relevantes que as conceituações são as premissas e posturas subjacentes dos investigadores naturalistas (MACDONALD e WALKER, 1977).

No tocante a essas premissas e posturas, é possível caracterizá-las, a partir da perspectiva proposta por Guba e Lincoln, no quadro a seguir:

Quadro 08 – Quadro síntese dos tipos de avaliação

Premissas	Paradigmas	
	Racionalista	Naturalista
Realidade	Singular, Convergente, Fragmentada	Múltipla, Divergente, Inter-relacionada
Relação entre investigador e sujeito	Independentes	Inter-relacionados
Natureza dos enunciados de verdade	Generalizações – enunciados nomotéticos – se centram nas semelhanças	Hipóteses de trabalho – enunciados ideográficos – se centram nas diferenças

Fonte: Guba e Lincoln (1981, p.57).

Pelo quadro acima, é possível perceber as distintas perspectivas em relação às três premissas propostas: realidade, relação entre investigador e o sujeito e a natureza dos enunciados de verdade. Com relação à realidade, no paradigma racionalista, esta se apresenta como singular, convergente e fragmentada; enquanto que, no paradigma naturalista, múltipla, divergente e inter-relacionada. Já, a relação entre investigador e sujeito, no paradigma racionalista, é independente; enquanto, no paradigma naturalista, inter-relacionados. No caso da natureza dos enunciados de verdade, no paradigma racionalista, as generalizações estão centradas nas semelhanças; e, no paradigma naturalista, as hipóteses de trabalho, nas diferenças.

Segundo House (2000), ao utilizar essas três premissas, é possível estabelecer distinções entre o avaliador e o sociológico no paradigma naturalista. Enquanto que o primeiro se preocupa com o caso em que avalia, com o ajuste de seu trabalho aos interesses de um público concreto. O segundo, em elaborar uma teoria generalizável, justificar suas considerações junto ao um público universal.

Os argumentos levantados até o presente momento levam a indagar sobre a validade da avaliação naturalista. A problematização da validade é uma questão que traz inquietação à maioria dos avaliadores, já que os requisitos da validade podem proporcionar variadas formas de satisfação no tocante à confiabilidade dos resultados das avaliações.

A respeito desta questão, de acordo com Stufflebeam e colaboradores, citado por Simons (1999, p.42), apresentou-se uma lista de critérios para legitimar a validade das avaliações, estes são: “fiabilidade, validade interna e externa, objetividade (critérios científicos), relevância, importância, credibilidade, oportunidade, globalidade e eficiência (Critérios práticos)”. Evidentemente que, apenas estabelecer os critérios de validade não seria suficiente para equacionar a questão. Logo, diversos autores, entre eles House (2000), trataram de definir o conceito de validade. Esse autor o definiu como “Mérito suficiente para que se tenha em conta” (1980, p.249). Essa definição enquadrava a validade no âmbito técnico e moral e a distinguiu da validade no modelo objetivista.

A principal crítica deste autor ao modelo objetivista fundamenta-se na possibilidade de a validade estar amparada nos métodos externos, destacando a confiabilidade na quantificação em detrimento dos valores. Também, a crítica por evitar

a intuição como elemento da validade. Dessa forma, evidencia uma característica do modelo subjetivista, a apelação a experiência em vez do método científico.

Entretanto, esse modelo apresenta limites e possibilidades quanto ao critério de validade. Para House (2000), a validade está sujeita à correlação entre a avaliação e as experiências dos participantes e dos destinatários – denominada de avaliação compreensiva. Dessa forma, para validar uma avaliação esta terá que ser “certa”, “credível” e “correta”. Em outros termos, a credibilidade, neste modelo, está associada tanto a função que o avaliador assume (interpretação das percepções) neste processo, quanto na avaliação (seu julgamento de valor).

Outro elemento que House (*idem*) traz ao debate refere-se à validade é seu conceito de imparcialidade. Afirma que, os avaliadores enquadrados na perspectiva positivista ou fenomenológica, almejam, na sua ação de pesquisadores, serem "desinteressados", segregados dos interesses e inquietações do cotidiano. Considera que este recurso é "moralmente deficiente". O erro destes consiste em confundir a objetividade com a imparcialidade.

Além da perspectiva apontada por Ernest House, Simons (1999) apresenta outras perspectivas quanto à validade:

Outros autores têm sinalizado como se atende de forma diferente os requisitos de validade baseados nos critérios de investigação naturalista e científica (veja, por exemplo, DAWSON, 1977; GUBA E LINCOLN, 1981 e 1985), e, com o reconhecimento mais recente da afinidade da avaliação como investigação política pluralista (CRONBACH et al, 1980), a chegar a modificação dos requisitos tradicionais da validade. O exemplo mais notável desta situação é a importância concedida à validade externa frente à validade interna. [...] Cronbach et al. (1980) vai mais além, sinaliza que a validade interna não tem uma importância especial para a avaliação (p.314). “A validade externa – validade das inferências que transcende os dados – é a chave da ação social, não a validade interna” (p.231) [...] (p.44).

Em síntese, na perspectiva apontada, a validade interna não é relevante; apenas a validade externa, que transcende os dados, é a chave da ação social e não o contrário. Neste debate, MacDonald (1995) mantém a validade interna, com o conceito objetivista, pois entendia que validade interna e externa são interdependentes. Dessa forma, almejava estabelecer a validade técnica dos resultados, e ao mesmo tempo, incorporar os valores que aparecem na perspectiva apontada por Ernest House, pois, como afirma Simons (1999)

Dado que um aspecto importante da reconceitualização das relações na avaliação democrática consiste em “dissolver a linha que separa, tanto no

plano conceitual quanto nos dos procedimentos, os objetos de avaliação de seus destinatários” (MACDONALD E NORRIS, 1981, p.24), isto supõe, logicamente, que, no modelo democrático, a separação da validade interna da externa é, ao menos, questionável. Neste ponto, é razoável dizer que, em um processo mais democrático de elaboração de informes de programas, projetos, escolas ou aulas, a validade interna seja importante (p.45).

Diante das distintas posições, numa coisa é possível estabelecer um acordo entre House, MacDonald e Cronbach na questão da validade, “a avaliação pública deve ser democrática, justa e, em último caso, baseada em valores morais de igualdade, autonomia, imparcialidade e reciprocidade” de acordo com House (Simons, 1999, p.44-45).

Na perspectiva de se problematizar a validade dos modelos de avaliação, originou e desenvolveu-se o modelo de estudo de caso. Na visão de Stake (1994), ao determinar a proposta desta metodologia, a finalidade do estudo de caso não é representar o mundo, mas representar o caso.

Ao tratar da proposta o mesmo explica que determinados tipos são enquadrados como qualitativos e outros não se revestem desse predicado, rompendo com o falso conceito preponderante em certos segmentos da avaliação educacional de que os estudos de caso necessitam ser qualitativos. O estudo de caso, em termos de pesquisa, afirma, é marcado por seu interesse em casos individuais e não pelo método empregado.

É relevante no estudo de caso a essência epistemológica, pois se questiona o que de fato se pode perceber a partir de um único caso, simples ou complexo, no qual se inquire em um tempo resumido ou prolixo? A expressão ‘estudo de caso’ pode provocar alarido, pois não há uma conformidade quanto ao que seja caso, além da própria expressão ‘estudo’ representar certa imprecisão. O estudo de caso, desta maneira, apresenta-se como processo e produto da aprendizagem (STAKE, 1994).

Além disso, existem distintos tipos de estudo de caso. O estudo de caso essencial tem por finalidade alcançar compreensão de um caso particular. Sua intenção não é abranger um acontecimento comum, estabelecer uma teoria, embora, isso possa advir. O estudo deriva de um interesse inerente em uma determinada instituição, como no caso o objeto de pesquisa em questão, ou em outros objetos educacionais.

Por esta razão, o caso, em si mesmo apresenta uma importância acessória, promove, apenas, a apreensão do que é o objeto de interesse. Por fim, o estudo de caso coletivo é um estudo instrumental que se expande para diversos casos, porquanto o

mérito não se restringe ao entendimento de um único caso, analisa certo quantitativo de casos, para examinar acontecimentos e populações.

Stake (*idem*) argumenta que trabalhos de distintos especialistas, entre eles demógrafos e etnógrafos, poderiam desenvolver uma provável taxonomia de diversos tipos de casos. Advoga a tese de que o estudo de caso caracteriza-se pela sua natureza holística, pois busca identificar o que é comum e o que é particular em um caso, mesmo que muitos estudos de caso acabem apresentando dados sobre sua própria natureza, seu contexto histórico, social, econômico, cultural, político, entre outros aspectos; expressando sua complexidade, mesmo diante de sua peculiaridade.

Este modelo de avaliação aborda temas controversos, situações emblemáticas, que a pesquisa qualitativa não considera em função das implicações experimentais com a utilização de conjecturas. Mesmo que as generalizações não constituam o escopo da avaliação qualitativa, o avaliador, neste modelo, busca observar e examinar a complexidade dos ambientes de modo que possa realizar generalizações por meio da peculiaridade de cada caso.

Uma das possibilidades do estudo de caso é a promoção do exercício pedagógico de aprendizado por meio de um único caso, revelando a probabilidade de uma epistemologia do particular. Todavia, o avaliador nem sempre alcança passar para o seu destinatário a aceitação de muitos acontecimentos, pois que são de natureza peculiar. Dessa forma, a divulgação dos resultados é um problema crítico, como, por exemplo, ver-se-á mais adiante no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), ponderando que o tema da permuta de informação é uma metodologia complexa (STAKE, 1994).

Outra apreciação relevante no estudo de caso refere-se à validade das comunicações realizadas pelos avaliadores e a provável deformidade dos dados e das observações concretizadas. Essa probabilidade realmente existe, entretanto pode ser ultrapassada mediante a triangulação, ou seja, empregando múltiplas percepções e o envolvimento de múltiplos observadores, para esclarecer os significados. É manifesto que a reprodução de uma observação não é trabalho simples, porém é uma maneira de constatar o sentido das formas exibidas por um objeto ao ser avaliado.

Segundo Stake (1994), a maior parte dos estudos de caso busca proporcionar realce às descrições e a interpretação personalizadas, qualquer que seja sua orientação –

naturalista ou qualquer outra. O essencial em um estudo de caso é a observação reflexiva e interpretativa para que seja admissível reconhecer o significado de uma variável e suas implicações.

Dessa forma, o papel do avaliador no estudo de caso caracteriza-se pela sua atuação, pois se envolve de maneira a participar de todas as operações concernentes ao caso, o que lhe vai permitir uma reflexão mais intensa sobre as ocorrências analisadas. Entretanto, nem tudo o avaliador vai poder obter abertamente, daí a necessidade em destinar parte do seu tempo à pesquisa de campo – entrevistas – e a pesquisa documental, procedimentos característicos de avaliação qualitativa, na qual se inclui o estudo de caso. Tudo isso, no estudo de caso, almeja proporcionar um plausível entendimento do fenômeno avaliado.

O desenvolvimento de uma avaliação no modelo de estudo de caso, deve-se deliberar a respeito de distintos e complexos problemas, entre os quais o da escolha da amostra. Embora em certos casos a amostra já esteja determinada, é imprescindível que o avaliador tome cuidado com relação às pessoas, lugares e aos acontecimentos que necessitam ser avaliados. Por isso, a escolha da amostra pelo avaliador vai depender da sua experiência e da sua intuição (HOUSE, 2000).

A dificuldade no trato da amostra acontece quando se necessita nomear grupos particulares para observação de um determinado elemento. Tudo isso implica que, antes de nomear a amostra, deve-se debater sobre a questão com diferentes pessoas e obtenha dados precisos, para, então, extrair a amostra, que deve ser, obviamente, representativa, para que informações complacentes sejam alcançadas (SIMONS, 1999).

Stake (1994) e Guba e Lincoln (2011) lembram, por um lado, que o estudo de caso também pode integrar a metodologia científica, e que pode ser utilizado para indicar problematizações para averiguação, colaborando, para o aprimoramento do conhecimento. E, por outro lado, que o estudo de caso é um exemplo comum de avaliação/pesquisa naturalista. A metodologia empregada para a sua concretização é muitas vezes chamada de qualitativa, ou etnográfica ou fenomenológica.

Stake (1983) destaca que essas palavras significam diferentes coisas, entretanto, globalmente, estão procurando destacar a singularidade e a contextualidade de cada situação educacional. Apesar de amplamente utilizado em distintas áreas científicas, a avaliação qualitativa vem recebendo historicamente o merecido destaque em educação,

sobretudo na educação superior brasileira, como lembra diversos autores, entre eles, Ludke (1983), Dias Sobrinho (2004, 2008; 2010), Barreyro e Rothen (2008), Leite (2008), Zainko, (2008), Zandavalli (2009), Silva e Gomes (2011) e Gomes e Silva (2012).

A metodologia de estudo de caso na área educacional recebeu um grande avanço a partir do final dos anos de 1970, especialmente, à contribuição teórica e aos trabalhos realizados por Stake (1978). Este último trabalho que constitui um marco na avaliação educacional (LUDKE, 1983; GUBA E LINCOLN, 2006, 2011).

Ludke (1983), ao analisar o trabalho de Robert, consegue conceituar com elegância o que vem a ser o estudo de caso, ao registrar que essa metodologia

procura retratar, naturalmente, a realidade do fenômeno educacional em sua inteireza, sem depender muito de artifícios analíticos utilizados por outros métodos mais tradicionais da investigação científica. No esforço de retratar a realidade, o pesquisador dela procura se aproximar ao máximo, tanto pela sua maneira de agir durante o estudo, como pelo relato final. Este deverá ser um discurso menos acadêmico, mais natural, coloquial, para que as pessoas envolvidas possam não só se encontrar e se reconhecer no estudo como também encontra contribuições para um melhor equacionamento dos problemas em questão (p.15-16).

Esses autores ao avaliarem o estudo de caso, atentam para o fato de que o mesmo pode ser conceituado em termos de limites de caso, problemas do estudo e padrões dos dados. O embate entre a teoria e a prática a ser avaliada desenvolve uma conjuntura instigante que o avaliador deve considerar. Dessa forma, é preciso atentar para o fato de que se necessita delimitar o caso a ser avaliado, o que deve ou não ser incluído. A questão do estabelecimento de limites promove diversas indagações, como, por exemplo, as que foram propostas por Ludke (1983)

Como... estabelecer limites para o caso que assegurem ao mesmo tempo sua exequibilidade e sua validade aos olhos da comunidade acadêmica? Devem prevalecer as questões de custo, duração, disponibilidade de pessoal, ou as de interesse científico mais específico? Quem deve ser ouvido na tomada de decisões sobre os limites do caso: - os envolvidos no estudo ou os que o financiam? Em que ordem? Como estabelecer uma equação satisfatória entre o desejado e o possível, sem comprometer o interesse científico? (p.17).

Os limites a serem determinados é, verdadeiramente, uma questão complexa, despontando, por outro lado, a necessidade de *expertise* e vivência da realidade para levar a efeito um estudo de caso. São questões relevantes a considerar na avaliação

institucional, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, em especial, no tocante à necessidade de se estabelecer meios efetivos para analisar e avaliar a complexidade dos fenômenos educativos. Embora, ciente da dependência da intuição – elemento primordial da pesquisa naturalista.

A busca de padrões nos dados mereceu destaque da parte de Stake (1994). Determinadas considerações deve-se analisar ao realizar um estudo de caso: a palavra ‘padrões’ deve ser compreendida como configurações recorrentes. Em estudos mais quantitativos, são chamados de ‘covariações’ ou ‘tendências cíclicas’. Padrões consiste em regularidades, pois proporcionam discernimento a essência da problema.

Na perspectiva apontada por Lüdke (1983) outros dois elementos chave do estudo de caso – definição dos problemas e a busca de problemas emergentes dos dados – só podem ser dimensionados satisfatoriamente se valer da experiência do campo da etnografia e da sociologia, áreas aprofundaram metodologias qualitativas para a análise e a compreensão de fenômenos sociais e educacionais.

O estudo de caso ressalta o modelo sistêmico, em detrimento de variáveis preestabelecidas; admite a relevância da subjetividade, instiga o desenvolvimento de padrões indicados pelos dados, do que a testagem de hipóteses pré-fixadas (STAKE, 1994). Dessa forma, ao promover a visão sistêmica, o estudo de caso possibilita ultrapassar a simples descrição dos dados quantitativos, estimulando o uso da interpretação pessoal.

O avaliador é solicitado a integrar os dados numa perspectiva ampla, composta por sua própria experiência e o contexto onde o caso se situa. Sua prática educativa e seu conhecimento de teoria educativa, aliados à sua capacidade de interpretação e à destreza de comunicação constituirão elementos relevantes e articulados na elaboração de um quadro coerente a respeito de uma determinada instância da realidade institucional.

Dessa forma, a realidade não será apenas representada por um conjunto de tabelas, com dados significativos ou não, mas um relato que, embora de natureza intuitiva, se preocupará em transmitir uma imagem sistêmica do fenômeno avaliado. O leitor receberá o relato e a interpretação desse fenômeno e naturalmente acrescentará suas próprias interpretações.

A literatura acadêmica apresenta consenso no tocante a adequação da metodologia do estudo de caso no campo educacional. Stake (1993) advoga a tese de que o estudo de caso, como metodologia da pesquisa, está epistemologicamente em harmonia com a experiência do leitor e é a partir dessa experiência que realiza suas generalizações, quando necessário. As avaliações são desenvolvidas tendendo que as pessoas alarguem sua abrangência a respeito de algo (um objeto). Essa abrangência implica de uma experiência que tanto pode ser direta ou vicária (indireta).

Destarte, um modo efetivo de ajustar a abrangência a respeito de algo é por meio de palavras e exemplos que demonstrem uma experiência natural adquirida pelo envolvimento no caso. A soma das experiências possibilita um entendimento sobre si mesmo e dos outros (HOUSE, 2000). Desse modo, o estudo dos fenômenos educacionais se baseia nas relações entre experiências, expressão e compreensão.

4.2 – Avaliação institucional: origens e finalidades

Diante dos argumentos e características apresentados e ponderados na seção anterior, quanto a perspectiva naturalista e da metodologia do estudo de caso, cabe indagar e analisar as razões que levaram de fato a adoção e desenvolvimento desta perspectiva no campo da avaliação educacional, que promoveu o aparecimento da modalidade de avaliação institucional.

Uma das razões que levaram ao desenvolvimento deste modelo, no campo da avaliação educacional, e que no início induziram a sérias dúvidas a respeito do seu potencial, foram as frequentes provocações à teoria social e aos métodos da "avaliação qualitativa", provenientes, especialmente, de etnógrafos e/ou sociólogos que argumentavam sobre a dependência e superficialidade dos teóricos e praticantes da avaliação em relação aos constructos teóricos desenvolvidos por estes dois campos disciplinares.

Essas provocações tiveram como cenário os anos de 1980. Teóricos da teoria curricular tiveram problemas na tentativa de separar o movimento dos argumentos dos anos setenta, quando a "contracultura" antitecnocrática de pesquisa avaliativa foi seguida pelo ressurgimento da escola de estudos etnográficos e pela escola sociológica,

que renovaram suas críticas contra a perspectiva do "conhecimento e controle", o tecnicismo (HOUSE, 1992; ANGULO, 1998; SIMONS, 1999).

Foi neste cenário, que emergiu a prática da avaliação institucional, na perspectiva democrática, nos países de cultura anglo-saxônica, em especial, Estados Unidos e Inglaterra, mesmo ainda que esta modalidade não lograsse de uma definição mais clara no campo educacional e, sobretudo, no campo da avaliação. No ano de 1972, portanto, na década anterior, diversos teóricos e praticantes da avaliação insatisfeitos com a tradição psicométrica no campo da avaliação, amparada na perspectiva do "conhecimento e controle", resolveram desenvolver reuniões, que tiveram início no *Churchill College de Cambridge*, naquele ano, para planejar estratégias e teorizar quanto às ações mais eficazes da avaliação no campo do desenvolvimento curricular.

Neste movimento, surgiram duas propostas, que logo se consagrariam como algumas das mais relevantes da história desta modalidade, denominadas de modelos transacionais de avaliação³⁰, o modelo de Estudo de Caso de MacDonald (1974) e o modelo de Avaliação Iluminativa de Parlett (1977). Esses dois modelos não foram desenvolvidos de uma única vez, acompanharam o desenvolvimento do debate a respeito da teoria do currículo, da utilização da pesquisa qualitativa no campo educacional e da ascendente insatisfação com a tradição psicométrica no campo da avaliação. Neste período, MacDonald não tinha ainda nem formulado sua taxonomia política de avaliação e ainda pesquisava sobre as consequências políticas da avaliação no contexto das metodologias de trabalho de campo. E Parlett não tinha delineado o escopo do modelo da avaliação iluminativa, apenas seus princípios essenciais, sobretudo, a necessidade de o avaliador atentar para o contexto a ser avaliado (SIMONS, 1999; HOUSE, 1992, 2000).

O desenvolvimento desses dois modelos foi influenciado diretamente pelos trabalhos de dois teóricos norte-americanos da avaliação, Stake (1967) e House (1973). As reuniões em Cambridge lograram êxito e foram desenvolvidas em várias edições durante a década de 1970 e aproximaram teóricos norte-americanos e ingleses no campo da avaliação educacional, em especial o Centro de Avaliação Circe (*Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation*) da *University of Illinois* (Ver: <https://education.illinois.edu/circe/>) e o CARE (Centre for Applied Research in

³⁰ Denominado por Angulo (1988).

Education) da *University of East Anglia* (Ver: <https://www.uea.ac.uk/education/research/care>).

Segundo Simons (1999), as reuniões em Cambridge, principalmente a primeira, desenvolveu um consenso entre seus participantes acerca do que deveria ser eliminado na avaliação. Entretanto, não ocorreu acordo em relação às alternativas para a tradição psicométrica na avaliação. Contudo, concordavam numa coisa: era preciso prestar mais atenção aos processos e contextos educacionais. Essas discussões levaram, em 20 de dezembro de 1972, a realização de um manifesto que teria influência decisiva na história da avaliação. Neste documento, estabeleceram-se objetivos e procedimentos da avaliação nas práticas educativas, sumarizados nos trechos deste documento (MANIFESTO, 1972),

[...] os futuros trabalhos para avaliar [...] seja [...] a) responsivos as necessidades e perspectivas de diferentes destinatários; b) iluminativos dos complexos de organização, ensino e aprendizagem; c) relevantes para as decisões públicas e profissionais que se adotem e; expressados em uma linguagem acessível para seus destinatários. [...] Mas em concreto, recomenda-se que, cada vez mais, a) se utilize os dados de observação, cuidadosamente validados (sustentando, às vezes, os dados procedentes de questões e teses); b) se desenhe a avaliação de forma bastante flexível para permitir a resposta ante acontecimentos imprevistos (um desenho que se haja centrado de forma progressiva nas questões relevantes e não pré-fabricadas), e c) se ponha no manifesto as posturas de valor do avaliador, com independência de que o desenho as realce e não as restrinja, ante os patrocinadores e os destinatários da avaliação (SIMONS, 1999, p.72).

Nos trechos citados do documento (e nele como um todo), é possível observar com bastante clareza a materialização das discussões iniciais a respeito do paradigma naturalista e da perspectiva da avaliação institucional no campo da avaliação. Muitos dos princípios e diretrizes do PAIUB (1994) e do SINAES (2004) podem ser visualizados neste documento, entre eles a regulamentação própria dos trabalhos da Comissão Própria de Avaliação (CPA), a flexibilização da metodologia de avaliação, a questão do caráter público da avaliação, a participação dos “destinatários” na avaliação, a perspectiva aberta de tomada de decisões, a postura de valor do avaliador, dentre outros aspectos.

Dessa forma, segundo Simons (1999, p.74), “se reconheceu que os distintos desenhos de avaliação têm finalidades diferentes e que, num único programa educativo, podem-se utilizar vários desenhos distintos”. É o caso, por exemplo, do SINAES. Esse manifesto marcou definitivamente a mudança de caráter político das relações de poder

entre avaliadores e os profissionais da educação. O terreno da avaliação deixou de ser um espaço de exclusividade do avaliador profissional e possibilitou o acesso aos demais profissionais e sujeitos da educação, reconhecendo o direito destes a participarem da avaliação e investigação.

Esta tradição era muito forte na cultura anglo-saxônica, em especial, nos Estados Unidos, onde os contratos de avaliação eram exclusivos dos avaliadores profissionais. Ela só veio a ser rompida nos anos de 1980, no governo Reagan, mesmo com severas críticas dos avaliadores profissionais (HOUSE, 1992).

No entanto, argumenta-se aqui que esta discussão abriu espaço no cenário brasileiro dos anos de 1990 e 2000, para a elaboração de Programas e Políticas de avaliação, como o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), admitindo-se a própria comunidade acadêmica realizar a avaliação institucional. Como demonstram o documento da Secretaria de Ensino Superior (SESu), intitulado “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras de formulação do PAIUB” (BRASIL, 1994), a própria Lei do SINAES, Lei nº 10.861/04 no Art. 02 e o documento “Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira” desenvolvido pela Comissão Especial de Avaliação (CEA) (BRASIL, 2003).

Segundo Simons (1999, p.75), para se ter uma ideia, essa questão da exclusividade dos avaliadores profissionais de realizarem a avaliação era tão marcante, que havia uma “tensão intelectual existente entre Smith e, por exemplo, Stake, que desempenhavam o papel de guardião da peculiaridade o empreendimento da avaliação”. No entanto, existiam outras tensões entre os avaliadores naquele movimento do manifesto, entre elas a proposta de Parlett e Hamilton (1972) e de seus simpatizantes em graus distintos, como exemplo, Stake e MacDonald, de mudança de referência disciplinar da psicologia a antropologia no campo da avaliação. Na visão de diversos autores, entre eles, a própria Simons (1999), o manifesto representava mais uma coalizão do que um consenso.

Mesmo em face das tensões, esse movimento marcou uma aproximação entre avaliadores e os profissionais da educação no processo de investigação das práticas e modelos de avaliação. Tanto que, na reunião de 1975, os dois grupos – avaliadores e

profissionais da educação – já sinalizavam a consolidação desta aproximação ao apresentar a tendência ao uso de uma linguagem comum (SIMONS, 1999).

Dessa forma, a consolidação desta aproximação permitiu, durante a década de 1970, que o termo "estudo de caso" adquirisse gradativamente o status de "nova" abordagem para a avaliação, de tal modo o termo "naturalista" (Guba, 1978; Guba e Lincoln, 1981) tornou-se um elemento central de seu estilo e de valores. Por esta razão, o termo passou a ser visto como símbolo para seduzir aqueles que buscavam um modo de associar aplicações sistêmicas, que acrescentavam elementos originários de diversas revisões críticas à tradição da avaliação.

No entanto, é necessário esclarecer que, no campo das ciências sociais, o termo “estudo de caso”, já naquele momento, não era algo tão novo assim e assumia outras perspectivas e características. O novo voltava-se ao contexto do campo disciplinar da avaliação e de suas ligações metodológicas com as questões de cunho político e epistemológico, portanto, o estudo de caso não representava a "importação" simplista e linear de uma metodologia das ciências sociais ao campo da avaliação. Na verdade, tratava-se de uma resposta aos limites e problemas postos pelas avaliações amparadas no modelo experimental às novas demandas dos sistemas educacionais e de suas interfaces com o aparelho estatal.

Entretanto, os avaliadores não ignoravam as tradições das ciências sociais, apenas tinham questões peculiares ao campo da avaliação, aos quais os etnógrafos não tinham condições de responder, tais como a análise das relações de poder nos contextos das avaliações, pelo menos naquele momento³¹.

Segundo Simons (1999), uma das primeiras experiências sistemáticas a materializar os elementos de estudo de caso no desenho da avaliação institucional aconteceu na fase de divulgação do *Humanities Curriculum Project*, programa que tinha se iniciado nos anos de 1968 e tinha a tarefa de avaliar escolas do Reino Unido, na Inglaterra e Gales. Tratava-se de um projeto destinado a desenvolver escolas secundárias. O curioso neste projeto, desenvolvido por Lawrence Stenhouse, era a ideia do “professor como investigador”, agente da mudança da organização institucional, adotando uma perspectiva de análise formativa, ou seja, análise da implementação dos

³¹ Ver Afonso (2005).

processos de ensino-aprendizagem nestas escolas. (Ver MacDonald, 1971; Simons, 1999).

Neste desenho, MacDonald já antecipava princípios bem conhecidos da experiência brasileira de avaliação da educação superior, como o respeito à identidade institucional e a visão sistêmica da avaliação, por exemplo. Contudo, faz-se necessário esclarecer que neste programa, a experiência de estudo de caso era uma das múltiplas estratégias adotadas para avaliar o conjunto de escolas descritas. Uma de seus participantes, Simons (1999), descreveu algumas das finalidades da avaliação neste modelo:

1. **Comprovar os efeitos do projeto**, documentar as circunstancias em que se produziram e apresentar as informações de maneira que ajudaria os responsáveis das decisões educativas a avaliar as consequências prováveis da adoção do programa. 2. **Descobrir a situação presente** e as operações das escolas e sistemas educativos locais que estudamos de maneira que os responsáveis das decisões compreenderiam a forma mais completa do que tratavam da mudança. 3. Descrever o trabalho da equipe do projeto para ajudar os patrocinadores e os planejadores destes trabalhos a pesar o valor desta forma de inversão e a determinar com maior precisão o marco adequado de apoio, orientação e controle. 4. **Contribuir com a teoria de avaliação articulando com clareza nossos problemas**, anotando nossa experiência e, talvez o mais importante, proporcionar publicidade aos nossos erros. 5. Contribuir com o conhecimento dos problemas da inovação curricular, em geral (p.82). (*Grifos nossos*).

Apresentar e descrever esta experiência e as finalidades da avaliação não se constitui como aspecto suficiente para compreender as razões que levaram ao aparecimento do modelo de estudo de caso, o qual será fundamental à avaliação institucional. Mas, permite refletir sobre algumas evidências de como aconteceu o desenvolvimento dos modelos de avaliação, suas implicações e o desenvolvimento da teorização da avaliação. No entanto, é preciso ir um pouco além, revisitar as distintas tradições anglo-saxônicas, para compreender quais as principais problematizações levantadas por aqueles que praticavam a avaliação e teorizavam sobre ela naquele contexto histórico, no sentido de verificar as contribuições teóricas capitais para o campo da avaliação, em especial, para a modalidade da avaliação institucional, objeto de estudo deste trabalho.

Segundo Simons (1999), neste contexto, algumas das problematizações mais relevantes do campo da avaliação, presentes até os dias atuais, foram levantadas por estas tradições teóricas. Nos Estados Unidos ocorreram problematizações em torno da

legitimidade dos agentes da avaliação, do julgamento do valor do objeto a ser avaliado, e do acesso e divulgação dos resultados das avaliações. Já na Inglaterra, as problematizações referiam-se à ausência de familiaridade com os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação, à legitimidade dos agentes concernentes ao julgar a avaliação, ao surgimento dos conceitos de avaliação (holística, sistêmica, global, autoavaliação), além da dimensão política e da democratização da avaliação.

Segundo House (1992), na tradição norte-americana, a literatura acadêmica abordava a problematização da legitimidade dos agentes da avaliação voltando-se para a premissa de que a avaliação deveria ser realizada pelos agentes com conhecimento teórico-metodológico e habilidades em avaliação, no sentido de diminuir as tendenciosidades na realização das avaliações. Na realidade, a literatura norte-americana apoiava-se na ideia de que a avaliação deveria ser realizada pelo especialista, expressando a atividade da avaliação como um campo profissional, numa escala industrial.

Esse argumento defendido por diversos teóricos partia do pressuposto de que os profissionais da educação, em especial, os professores, estavam em débito com o conhecimento sobre teorias e técnicas de avaliação, limitando-os na realização das avaliações e distanciando-os da maneira como os profissionais da avaliação realizavam tais práticas. Dessa forma, a tese da legitimidade técnica promoveu, nos anos de 1960, o desenvolvimento do campo, consolidando a posição dos especialistas da avaliação.

A revisão do modelo clássico de Tyler, centrado no currículo descentralizado, por diversos teóricos da avaliação nos anos de 1970 e 1980, em especial, Guba e Lincoln (1981), permitiram uma revisão da tese da legitimidade técnica da avaliação. Dessa forma, a posição do avaliador externo, em paralelo ao papel do professor, assumiu cada vez mais relevância no campo da avaliação educacional na cultura anglo-saxônica, até que durante a década de 1980, patrocinado pelo Estado, surgisse a possibilidade da realização da avaliação sem a presença do especialista.

Segundo Simons (1999), no tocante ao julgamento do valor do objeto a ser avaliado, surgiram questões na avaliação quanto a quem poderia julgar o valor tanto do currículo quanto da organização institucional. Na realidade, nesta questão, parte dos principais teóricos da literatura acadêmica norte-americana³² em avaliação educacional

³² M. Scriven, E. Eisner, Guba e Lincoln, por exemplo.

seguiu, por um lado, a linha elitista, argumentando a favor de uma espécie de “cultura superior”, onde o avaliador seria o responsável por este juízo de valor. Por outro, a linha da provisão de informações, transferia a responsabilidade do julgamento de valor a outros profissionais e grupos responsáveis pelas tomadas de decisões no âmbito educacional³³.

Partindo da perspectiva desta última linha, conforme Vianna (2000), Stufflebeam defendia que o avaliador deveria prover de informações os administradores, para que estes pudessem realizar as tomadas de decisões. Tyler atribuía a provisão de informações ao professor, por este escolher os objetivos no desenvolvimento do currículo. Cronbach compartilhava do argumento de que o avaliador além de prover as informações, tinha que decidir em conjunto com os beneficiários sobre as tomadas de decisões. Já Stake adotou, além da provisão de informações, uma visão mais aberta à tomada de decisões, com a inclusão de vários grupos – pais, professores, gestores, entre outros – reconhecendo uma visão pluralista e democrática da avaliação.

Com relação à problematização do acesso e divulgação dos resultados das avaliações, a tradição da literatura norte-americana tende a limitar o acesso e a divulgação dos resultados das avaliações aos administradores. Apesar de que, mesmo implícita e indiretamente, autores como Stake e House, orientando-se pela perspectiva do pluralismo democrático, apresentarem uma tendência ascendente em seus trabalhos de ampliar a divulgação e os resultados das avaliações aos destinatários (HOUSE, 2000).

No caso inglês, as problematizações sobre a avaliação ocorreram mais tarde em relação ao caso norte-americano, marcada pela ausência de uma influente tradição comportamental, com discussões articuladas ao movimento da reforma curricular. Dessa forma, a literatura acadêmica abordou/enfrentou a problematização da ausência de familiaridade com os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação, da legitimidade do julgamento dos agentes na avaliação, do surgimento dos conceitos de avaliação holística, sistêmica, global, autoavaliação, além da dimensão política e a democratização da avaliação.

³³ R. Stake, D. Stufflebeam, R. Tyler e J. Cronbach, por exemplo.

Diferentemente do contexto americano, onde a presença do especialista em avaliação era dominante, na Inglaterra os avaliadores procediam de distintos setores do sistema educativo, tais como: escolas, universidades, centros universitários e administrações educacionais locais. Segundo Simons (1999), com formação diversificada, poucos haviam recebido algum tipo de formação adequada para a investigação e não existiam centros de formação voltados especificamente para a preparação de avaliadores, além disso, não se tinha uma tradição de investigação em avaliação especializada. Por esta razão, a experiência inglesa fundamentava-se na prática.

Portanto, a decisão do julgamento, nestas condições, estava aberta a decisão de distintos grupos de destinatários. Todavia, diversos autores, entre eles, MacDonald (1974), argumentavam que nenhum grupo deveria ter o monopólio dos juízos de valor sobre determinado programa. Logo, nesta perspectiva, o julgamento do juízo de valor partia do princípio da participação equilibrada dos agentes envolvidos na avaliação, uma das principais características do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Estas discussões, por um lado, permitiram, no início dos anos de 1980, uma mudança na escola naturalista na Inglaterra, pois a avaliação realizada por profissionais da educação em conjunto com a comunidade escolar promoveu a percepção de um clima cada vez mais propício à politização, levando-os a avaliar seus próprios padrões e práticas. Por outro, permitiu o surgimento de conceitos fundamentais ao campo da avaliação, tais como: avaliação holística, sistêmica, global, autoavaliação, além da dimensão política e a democratização da avaliação; conceitos amplamente reconhecidos na experiência de avaliação institucional na avaliação da educação superior brasileira.

Por exemplo, o uso do conceito de avaliação holística, utilizado para se estudar os contextos de implementação de aulas e das unidades educacionais numa perspectiva sistêmica e global – avaliação como metodologia sobre o todo. No tocante à democratização e à dimensão política da avaliação, MacDonald (1974) planejou uma taxonomia política definindo a avaliação em termos de tipos ideais: avaliação burocrática, avaliação autocrática e a avaliação democrática³⁴. A tese do vínculo do estudo dos processos com a estrutura da escola levou Elliott a desenvolver o conceito de

³⁴ Aspectos a serem discutidos na próxima seção.

autoavaliação articulando sala de aula como fundamento do processo de avaliação da escola (SIMONS, 1999), conceito fundamental na prática da avaliação institucional e políticas de avaliação.

Ao analisar a tradição anglo-saxônica, em duas das suas principais correntes, e suas influências no campo da avaliação educacional, é possível caracterizar com mais propriedade o desenvolvimento deste campo no Brasil e de suas influências no debate e construção da avaliação institucional. No caso brasileiro, inicialmente, a trajetória da avaliação educacional foi intensamente marcada pela influência da tradição norte-americana, caracterizada por uma avaliação proeminentemente seletiva e voltada para mensuração do aspecto comportamental do objeto educacional (GATTI, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003).

Vianna (2002) considera que a início da influência norte-americana na avaliação educacional no Brasil aconteceu a partir dos anos de 1960, quando diversos acordos técnicos ao nível internacional foram assinados entre Brasil e os Estados Unidos, promovendo mudanças no sistema educacional brasileiro e a promoção da formação externa de professores ao nível da pós-graduação³⁵. Saul (2001) caracterizou essa influência como uma espécie de “transferência cultural” devido à maneira como este processo se desenvolveu no contexto dos governos militares no País.

Além das mudanças no sistema educacional e na formação de docentes ao nível de pós-graduação, é possível observar a influência norte-americana, em algumas experiências de programas de avaliação, nas décadas de 1960 e 1970, tais como: a experiência da Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências (FUNBEC) e o programa de avaliação somativa da Fundação Getúlio Vargas (VIANNA, 1995).

Durante as décadas de 1960 e 1970, no Brasil, a influência da tradição norte-americana, baseada no paradigma racionalista, promoveu a consolidação da fundamentação teórica do campo da avaliação educacional. As ideias de Tyler foram as primeiras a receber atenção dos estudiosos, pois além de promover a análise das mudanças comportamentais dos alunos – os objetivos educacionais – materializaram-se na experiência brasileira por meio da inserção de diversos procedimentos de avaliação, tais como: escalas, listas de registro, questionários (SOUSA, 1998). Esta inserção

³⁵ A esse respeito ver CUNHA (2007, p.155-288).

introduziu e reforçou a tradição do uso do modelo de análise de sistemas na experiência brasileira.

Entretanto, nos fins dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, a ampliação do uso dos modelos de avaliação levaram os pesquisadores brasileiros a uma teorização mais aprofundada, possibilitando os primeiros questionamentos quanto à tradição científica e à introdução do paradigma naturalista, gradativamente, ao longo da década, pelo menos ao nível do campo discursivo, nos debates a respeito da avaliação no Brasil.

Saul (2001) e Vianna (2000) descrevem exemplos da ruptura paradigmática no campo da avaliação educacional no Brasil, quando citam neste contexto a publicação, em 1978, de André, “Abordagem etnográfica: uma perspectiva na avaliação educacional”; a tradução do texto de Parlett e Hamilton, “Avaliação como iluminação: uma nova abordagem no estudo de programas inovadores” em 1980; o trabalho de Goldberg e Sousa, “Avaliação de programas educacionais: vicissitudes, controvérsias e desafios” em 1982; a análise de Lüdke intitulada “Discussão do trabalho de Robert E. Stake”, em 1983. Na realidade, são as primeiras evidências das novas influências advindas da experiência da tradição anglo-saxônica, de um modo geral, no contexto nacional, nos debates sobre a perspectiva do paradigma naturalista.

Os trabalhos citados ocasionaram, à época, relevantes contribuições para o aumento de perspectivas no campo da avaliação educacional no Brasil. Além dos questionamentos a abordagem quantitativista da avaliação, amparada na tradição científica, apresentaram alternativas metodológicas de cunho mais qualitativo, e incorporaram a dimensão ética e política de avaliação, que mais adiante permitiram as primeiras discussões sobre o modelo do estudo de caso na experiência brasileira, a modalidade de avaliação institucional.

Como visto anteriormente, a ruptura paradigmática no campo da avaliação educacional permitiu descobrir nos modelos de avaliação a dimensão ética e política.. Segundo Sousa (1998) a influência destas dimensões, no contexto educacional brasileiro dos anos de 1980, chamou a atenção de diversos estudiosos, entre os quais Ana Maria Saul, Cipriano Luckesi, Clarilza Prado Sousa, Jussara Hoffman, Pedro Demo e Luiz Carlos de Freitas. Esses e outros estudiosos passaram a desenvolver uma análise crítica do papel da avaliação, baseados nas teorias sociológicas, que promoviam a visualização dos valores e conflitos de interesses, e proponham a democratização da avaliação.

Dentre os autores citados, destaca-se Saul (1985) com sua tese de doutoramento ponderando a respeito do novo paradigma para a avaliação, a avaliação na perspectiva emancipatória³⁶, baseada e inspirada em três pressupostos teóricos de avaliação e pesquisa, a “avaliação democrática” de Barry MacDonald; a “crítica institucional e criação coletiva” de Michel Segurier; e a pesquisa participante de Fals Borda. No cenário nacional, o novo paradigma proposto pela autora origina-se como reação aos pressupostos teórico-metodológicos e à perspectiva de neutralidade dos modelos tradicionais da avaliação amparados na tradição científica, em especial, aqueles destinados a avaliar o currículo. Tratava-se de uma proposta, de cunho pedagógico, que congregava um ponto de vista crítico-transformador da realidade educacional a uma prática democrática.

Registra-se, neste contexto, a realização de diversos eventos para debater a abordagem da avaliação qualitativa ao longo da década de 1980. Entre os principais eventos, encontrava-se o II Seminário Regional de Pesquisas Educacionais da Região Sudeste, que aconteceu em Belo Horizonte, em 1983; o Seminário promovido pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo e a Semana de Estudos sobre Avaliação Educacional: possibilidades e limites, realizado pelo Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para Formação Profissional (CENAFOR), ambos realizados no ano de 1984 (SAUL, 2001).

Além da crescente consolidação da teorização da avaliação no cenário nacional, os anos de 1980 ensaiaram as primeiras experiências da avaliação na educação básica e as propostas iniciais para formulação de políticas de avaliação da educação superior no Brasil, materializadas no Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e no Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES) (VIANNA, 2002; DIAS SOBRINHO, 2003).

No que concerne à avaliação, enquanto instrumento da ação estatal, a década de 1990 testemunha um papel proeminente na formulação e implementação das políticas educacionais no contexto de reforma da educação básica e superior, através da criação do Sistema de Avaliação da Educação básica (SAEB), o Programa de Avaliação

³⁶ Tese defendida no ano de 1985 no Programa de Pós-Graduação em Educação: Psicologia da Educação da PUC-SP, com o título “Avaliação emancipatória: uma proposta democrática para reformulação de um curso de pós-graduação”.

Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), o Exame Nacional de Cursos (ENC) e o Exame nacional do Ensino Médio (ENEM).

Dessa forma, pode-se afirmar que, no campo da educação superior, ao longo das duas últimas décadas, vêm se realizando estudos (BALZAN, 1995; DIAS SOBRINHO, 1997; 2000; 2002; 2003; GOMES, 2002; PEIXOTO, 2004; BARREIRO E ROTHEN, 2008; LEITE, 2008; ZAINKO, 2008; ZANDAVALLI, 2009; POLIDORI, 2009; SILVA E GOMES, 2011, entre outros) sobre as políticas de avaliação, ponderando criticamente o desenvolvimento de instrumentos de avaliação, suas finalidades e seus resultados, marcados fortemente pela tradição científica da avaliação e tendo como contraponto a perspectiva da tradição naturalista, classificando as experiências avaliativas, ora na premissa política utilitarista, ora na premissa política pluralista-intucionista, na elaboração das políticas de avaliação no País.

Nestes trabalhos, fica evidente a tensão paradigmática que subjaz o campo da avaliação, no caso, a avaliação da educação superior, denominados por MacDonald (1995) de “Paradigma Técnico Burocrático” e “Paradigma Democrático”. Estes paradigmas, como já assinalados, apontam para perspectivas distintas da atuação do Estado na Educação, em especial, no campo da educação superior.

Neste cenário, Freitas *et al* (2009), analisando as modalidades de avaliação no contexto educacional brasileiro, considerou a possibilidade de coexistência de três modalidades avaliativas: a avaliação da aprendizagem, a avaliação institucional (modelo de estudo de caso) e a avaliação de sistemas (modelo análise de sistemas). Ressaltou que a avaliação institucional logrou êxito, relevância e visibilidade, pelo menos ao nível do campo discursivo na educação superior, em detrimento das experiências pontuais na educação básica.

Revisitando a história da avaliação no contexto nacional, observa-se que a modalidade de avaliação institucional, desenvolveu-se timidamente a partir dos anos de 1980 em discussões teórico-conceituais, amparada na tradição anglo-saxônica de perspectiva inglesa, revelando as mesmas fragilidades, ao longo do percurso histórico, de ordem conceitual e metodológica.

Segundo Balzan e Dias Sobrinho (1995) e Ristoff (2000), a modalidade de avaliação institucional surgiu no Brasil com distintas motivações. Por um lado, expressava-se como um poderoso mecanismo de prestação de contas à sociedade; de

outro, como um instrumento de legitimação da universidade pública perante as ameaças de redução de financiamento e iniciativas de privatização. Zandavalli (2009) e Silva e Gomes (2011) assinalam que a modalidade de avaliação institucional somente logrou visibilidade por meio de experiências desenvolvidas nos anos de 1990 em instituições de educação superior, tais como: Universidade de Campinas (UNICAMP), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Também, a partir da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAUIB), que promoveu na segunda metade da década a profusão de diversos trabalhos acadêmicos sobre a avaliação institucional.

Na experiência brasileira, como se verá mais adiante, com maior profundidade, a modalidade de avaliação institucional, apropriando-se da tradição anglo-saxônica de cunho naturalista e do modelo de estudo de caso, caracterizou-se pela busca da globalidade, pela visão sistêmica, por reconhecer a integração de relevantes dimensões e por visualizar a avaliação institucional por meio de duas modalidades básicas, a avaliação interna e a avaliação externa.

Na realidade, no caso brasileiro, a avaliação institucional esteve, pelo menos até o presente, mais associada à avaliação das Instituições de Educação superior (IES), devido à maneira como as políticas no campo da avaliação vêm sendo guiadas e estimuladas, sobretudo, pela proeminente ação do Estado na reforma do setor da Educação Superior e as reações da comunidade acadêmica, do que à avaliação das escolas, onde a ação estatal consagrou-se pela consolidação do modelo de análise de sistemas (OLIVEIRA, 2013).

4.3 Teoria e prática de avaliação democrática

Nesta seção, tratar-se-á das primeiras aproximações concernentes aos fundamentos teóricos da “avaliação democrática” no âmbito do modelo proposto por MacDonald que, como se viu na parte anterior, influenciou decisivamente a experiência de teorização, de formulação e implementação de políticas e práticas de avaliação no cenário brasileiro, em especial, àquelas voltadas ao setor de educação superior nas últimas três décadas (1990 a 2015).

A estimação do estudo das políticas de avaliação reside na perspectiva de se ter mais consciência da prática avaliativa no cenário político que condiciona a atividade de investigação, de sua projeção e função social em uma sociedade democrática. A avaliação de programas e políticas públicas, na opinião de Stake (2000) obriga os avaliadores a considerar sua contribuição à vida social e política.

A partir desta contribuição pode-se julgar e definir a avaliação, no que distingue um modelo avaliativo de outro, não somente a partir da metodologia de investigação utilizada, senão ainda a quem se dirige e os valores que visa a promover, em termos de concepção de mundo e de homem. Esta assunção da consciência da avaliação como atividade de investigação de caráter político é de vital importância para definir os objetivos da avaliação e as estratégias de investigação a utilizar.

A crescente aceitação do modelo democrático de MacDonald no estudo da condição política de avaliação ocorreu devido a este modelo expressar o condicionamento político da investigação avaliativa e o reconhecimento dos valores que defende numa sociedade democrática. Neste cenário, as propostas avaliativas que surgiram nos fins da década de 1960 e início dos anos de 1970 indicavam para uma maior pluralização da avaliação, de seus métodos e, sobretudo, dos seus resultados (SCRIVEN, 1967; STAKE, 1967; PARLETT E HAMILTON, 1972).

Autores como House (1973) e Weiss (1975) realizaram um reconhecimento precoce da condição política da avaliação, entretanto foi MacDonald o primeiro teórico que caracterizou a condição política da avaliação (SIMONS, 1999), estabelecendo uma classificação política dos estudos de avaliação e definindo as bases epistemológicas de sua proposta avaliativa sob a égide dos princípios democráticos.

Green (1994) classificou a abordagem democrática na recente mudança normativo-avaliativa das ciências sociais. Para este teórico, os avaliadores pertencem ao grupo denominado de “crítico, ciência normativa”, por promoverem formas abertamente ideológicas de investigação para iluminar os fenômenos históricos, estruturais e sociais e do valor-catalisador da mudança social e política para uma maior justiça e equidade sociais. Stufflebeam (2001) incluiu a abordagem democrática no contexto do que classificou de "agenda social/abordagens de defesa" e observou que esta abordagem é fortemente orientada para os princípios democráticos de equidade e justiça, através de procedimentos práticos, para incluir o maior número de audiências de avaliação.

MacDonald desenvolveu a teoria da avaliação democrática e durante vários anos foi diretor do *Center for Applied Research and Education* (CARE) (Ver: <https://www.uea.ac.uk/education/research>), onde trabalhou com um dos mais importantes teóricos ingleses na área de estudo de caso, no campo educacional, Lawrence Stenhouse. Segundo Simons (1999) os trabalhos de MacDonald, como avaliador, iniciaram com o *Humanidades Curriculum Project* (HCP), coordenado por Stenhouse, em escolas da Inglaterra e do País de Gales em 1968, quando reconheceu a relevância de se realizar estudos de casos, para desenvolver as escolas secundárias, por meio do diálogo sobre questões polêmicas e controversas na comunidade escolar. Esse projeto tratava-se de uma proposta curricular nacional, característico do modelo centro-periferia de desenvolvimento patrocinado pelo *Schools Council y Nuffield Foudation*, na década de 1970.

O fundamento da teoria de MacDonald baseia-se no pressuposto de que, para se avaliar a realidade e seus significados proeminentes, é imprescindível imergir no curso real dos casos e apreciar as distintas interpretações que se faz das mesmas os que as vivem. Consequentemente, as fontes dos dados, assim como os destinatários dos informes, serão todos os sujeitos que compartilham de um mesmo programa educativo, indicando o modelo de avaliação a ser democrático.

Entre os elementos estruturais de seu modelo democrático, MacDonald sustentava que os agentes avaliados deveriam ter o direito a informação, a garantia do equilíbrio dos interesses educativos e a independência da avaliação. Segundo este teórico, as informações que a avaliação pode fornecer são determinantes para se estabelecer as forças e interesses proeminentes no currículo, por exemplo. Também, considerava que a avaliação é um poderoso instrumento de distribuição de poder (inclusive na educação) e o alcance deste poder depende do acesso à informação relevante e da representação que se faz dos distintos grupos de interesses em torno das questões educacionais.

Segundo Simons (1999), no ano de 1974, MacDonald publicou alguns trabalhos que permitiram o desenvolvimento de sua teoria de avaliação democrática fundamentada na experiência vivenciada como avaliador, com apresentado abaixo:

Em 1974, MacDonald escreveu três importantes artigos... o primeiro: “*Evaluation and the control of education*”. O segundo, “*Case study and the social philosophy of educational research*” (em colaboração com Rob

Walker), fundava-se a tradição de estudo de caso que MacDonald tinha implantado no CARE, nos princípios do modelo democrático, defendendo, em geral, o controle comum dos estudos sobre a escola, com os sujeitos estudados (MACDONALD Y WALKER, 1974). O terceiro artigo, *"Confidentiality: Procedure and principles of the UNCAL evaluation with respect to information about projects in the National Development Programme in Computer Assisted Learning"* (em colaboração com Robert Stake), propunha um conjunto de procedimentos para a gestão dos dados das avaliações no contexto concreto de uma tentativa de imposição de um procedimento de avaliação democrática sobre um programa estruturado no marco da racionalidade burocrática (MACDONALD y STAKE, 1974) (SIMONS, 1999, p.60).

No primeiro artigo, desenvolveu uma tipologia da avaliação – burocrática, autocrática e democrática – ao realizar uma revisão teórica e superficial da teoria e prática de avaliação norte-americana num contexto em que a experiência de teorização da avaliação na Inglaterra encontrava-se numa fase incipiente. Defendeu a tese de que a maior parte da tradição norte-americana de avaliação enquadrava-se na perspectiva do modelo de avaliação burocrática, caracterizado pela finalidade instrumental de manter e ampliar o poder gerencial.

Esta visão distanciava a maior parte da experiência estadunidense da perspectiva do modelo de avaliação autocrático, mantenedora do poder acadêmico amparado na legitimidade científica do avaliador. Para este autor, foram exemplos típicos do modelo burocrático a teoria de avaliação de Stufflebeam (CIPP); e do modelo autocrático, a teoria avaliativa de Scriven. Em relação ao terceiro, descreve o modelo democrático como a avaliação a serviço de informar a comunidade³⁷.

Mesmo reconhecendo o pluralismo de valores, a necessidade e relevância da cidadania informada, a arbitragem do avaliador, e da acessibilidade da avaliação aos destinatários, não tardou a receber uma série de críticas, como assinala Simons (1999)

³⁷ *Democratic evaluation is an information service to the whole community about the characteristics of an educational programme. Sponsorship of the evaluation study does not in itself confer a special claim upon this service. The democratic evaluator recognizes value pluralism and seeks to represent a range of interests in his issue formulation. The basic value is an informed citizenry, and the evaluator acts as broker in exchanges of information between groups who want knowledge of each other. His techniques of datagathering and presentation must be accessible to non-specialist audiences. His main activity is the collection of definitions of, and reactions to, the programme. He offers confidentiality to informants and gives them control over his use of the information they provide. The report is non-recommendatory, and the evaluator has no concept of information misuse. He engages in periodic negotiation of his relationships with sponsors and programme participants. The criterion of success is the range of audiences served. The report aspires to 'best-seller' status. The key concepts of democratic evaluation are 'confidentiality', 'negotiation' and 'accessibility'. The key justificatory concept is 'the right to know'. (MACDONALD, 1974, p.134).*

Este conceito de avaliação democrática tem suscitado muitos comentários de outros teóricos da avaliação, nem todos favoráveis. House dizia que, por suas premissas políticas, aproximar-se do “liberalismo clássico”, considerando a sociedade como uma associação de indivíduos com iniciativa própria que cooperam para a consecução dos fins de cada um (House, 1980, p.62). Outros têm descrito como “superficial” (ERAUT, 1984a, p.27), “manipuladora” (JENKINS, 1980), “humanista” (CRONBACH, 1982) e, como sinalizamos [...], “independente de valores” e “diferente” (NILSON e HOGBEN, 1983) (p.61).

No entanto, a apreciação mais contundente foi conduzida contra as orientações concernentes a metodologia; pois se desenvolveu como uma interpretação do modelo para resolver uma das questões mais relevantes: o "direito de saber" do público deve ser equilibrado em consideração ao "direito de discrição" do indivíduo. Dessa forma, o público deve saber o que circunscreve os limites negociados entre esses dois direitos. Este aspecto remete-se a perspectiva política ‘liberal’ de MacDonald, que se tornou mais evidente nos seus artigos posteriores.

Na perspectiva apontada por MacDonald, para que a repartição e exercício do poder em um sistema social sejam, em princípio, uma condição aceitável a democrática, deve ser baseada em seus cidadãos. Logo, esse sistema admite a via de uma cidadania informada, o que sanciona a ideia de House (2000) de que a função de intermediário está relacionada com a teoria de arbitragem de governo, função do Estado em uma sociedade pluralista.

Por esta razão, em sua teorização, o papel dos avaliadores corresponde à tarefa de localizar modos de fazer a intermediação, não assumindo a suposta neutralidade do Estado, mas adotando a retórica como critério de justificação imposto pelos próprios. Por isso, MacDonald interpretava o liberalismo no sentido de maximizar o poder do indivíduo, a democracia no sentido de manter um poder oriundo de resposta informada e coletiva. Essa lógica do modelo democrático representa uma maneira de contrastar com as relações de poder estabelecidas pelos financiadores/gestores dos programas e objetos educacionais, promotores da desigualdade entre aqueles, os executores e os beneficiários.

Em outros termos, estão entre os elementos estruturantes da teorização de MacDonald: o direito à informação, o equilíbrio dos interesses educativos e a independência da avaliação. Nesse cenário, a informação que é fornecida no processo de avaliação constitui-se como elemento proeminente para estabelecer as correlações de

forças e interesses predominantes. Neste caso, a avaliação tende potencialmente a afetar a distribuição de poder no campo educacional e a extensão desse poder depende do acesso ao grau de informação relevante e à representação que se tenha dos distintos grupos de interesses em torno dos problemas educacionais.

Por este raciocínio é possível considerar que o potencial da avaliação está associado diretamente ao grau de democracia institucional. Neste trabalho, define-se democracia institucional como acesso a que os indivíduos e grupos têm das informações e as tomadas de decisões. Dessa forma, quanto mais informações e acesso às tomadas de decisões os indivíduos e grupos tiverem, maior será a possibilidade de a avaliação deslocar-se da perspectiva do paradigma racionalista ao paradigma democrático, democratizando e empoderando o processo de avaliação, distinguindo-o da perspectiva gerencialista e fragmentada, e associando-o a uma perspectiva humanista e holística.

No segundo artigo, a teorização da avaliação democrática de MacDonald realiza um ataque à autoridade da ciência apresentando-a como uma estratégia de redução dos desequilíbrios das relações de poder características das pesquisas das ciências sociais aplicadas. Desse modo, partindo do pressuposto do modelo de avaliação democrática, o autor ataca a ‘tradição autocrática’ por meio do modelo de estudo de caso, por considerá-la associada à teoria e dirigida aos destinatários acadêmicos, reservando-lhes o direito de exclusividade de interpretação do mundo social. No quadro a seguir, apresentam-se suas principais críticas nesta questão:

Quadro 09 – Quadro síntese questões de avaliação

Temas	Questões
Demandantes	De que são as necessidades e interesses dos que respondem a investigação?
Proprietários	Quem tem a propriedade dos dados (O investigador, os sujeitos, os gestores?)
Acesso	Quem tem acesso aos dados (a quem se exclui ou se nega?)
Validação	Que categoria tem a interpretação dos fatos que tem o investigador frente às interpretações que tem os outros (quem decide qual é verdadeira?)
Responsabilidade	Que obrigações tem o investigador com respeito aos sujeitos, aos gestores, aos companheiros de profissão e as outras pessoas?
Finalidade	Para quem é a investigação?

Fonte: MacDonald e Walker (1974, p.6).

A alternativa proporcionada pela abordagem democrática de MacDonald é essencial para estudar a condição política da avaliação e responder as problematizações elencadas no quadro acima. A possível resposta a estas perguntas através do estudo da

abordagem democrática, é um importante guia para estabelecer como o avaliador deve conduzir a investigação e qual deve ser seu papel de pesquisador social numa sociedade democrática.

Ao realizar tais questionamentos, a intenção do autor não consistia em criar realidades alternativas aos acadêmicos, mas descobrir maneiras de estimulá-los e aproximá-los nas suas visões a realidade presente e a compreensão da realidade dos sujeitos envolvidos, por meio da elaboração de técnicas e procedimentos mais sofisticados. Não casualmente, considerava fundamental a relação de confidencialidade para que o processo emergisse.

No terceiro artigo, MacDonald reforça a ideia da avaliação rigorosa, caracterizada como “avaliação de polícia”. Logo, a lógica da ação oriunda do modelo democrático varia de acordo com o contexto de aplicação – o grau de democracia institucional. Dessa forma, esta leitura sugere que uma mudança metodológica sem uma mudança das relações de poder é irrelevante. Analisar essa questão é fundamental, para entender a dinâmica de implementação da avaliação institucional no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Portanto, pensar o modelo democrático significa, também, circunscrevê-lo numa lógica educativa em detrimento de sua estratégia de oposição a posição científica e acadêmica. Então, o objetivo primeiro do avaliador, neste caso, é considerar a respeito das possibilidades educativas, o sentido pedagógico, e compartilhar a avaliação com os sujeitos. Pois, o modelo democrático caracteriza-se pelo desenvolvimento fundado na comunidade, nas relações de responsabilidades e na diversidade.

Para tal, o avaliador considera que a metodologia da avaliação seja elaborada de acordo com os processos de negociação. Seu posicionamento é de orientador, de promotor do diálogo, discussão e análise para que os envolvidos conheçam o funcionamento do programa. Fomenta a iniciativa para reformular e reconduzir o desenvolvimento do programa e deve apresentar com uma postura independente em relação à estrutura de poder. A seguir apresenta-se uma síntese da teorização de MacDonald.

Quadro 10 – Quadro síntese dos tipos de avaliação

Fatores	Tipos		
	Burocrática	Autocrática	Democrática
Fontes de valor	Autoridades Administradores Políticos	Especialistas ou comunidade científica a que pertence	A comunidade, o coletivo e as audiências que o compõem
A serviço de	Agências governamentais (Incondicionalmente)	Agências governamentais (Condicionalmente)	A comunidade, as pessoas interessadas na educação e na avaliação
Papel do avaliador	Conselheiro da administração	Conselheiro/Especialista	Facilitador e educador
Técnica de apresentação dos dados	Credível para políticos e administradores	Científicas	Acessível às pessoas e não aos especialistas
Proprietário da informação produzida	Administração	Administração e o autor (possibilidade de divulgação acadêmica)	Difusão a mais ampla possível
Conceitos-Chaves	Serviço Utilidade Eficácia	Objetividade Standards Princípios científicos, acadêmicos e profissionais	Confidencialidade Negociação Acessibilidade
Conceitos-Chaves que justificam a ação	A realidade do poder	A responsabilidade profissional	O direito a saber

Fonte: MacDonald (1995).

No quadro acima, os tipos de avaliação constantes são o burocrático, autocrático e democrático. De acordo com a semelhança entre os dois primeiros e desenvolvimento da teoria, MacDonald (1995) limita esta categorização a dois tipos principais de avaliação: 1) "a avaliação como controle" e a 2) "avaliação do serviço público" (avaliação democrática).

A conexão da perspectiva da avaliação burocrática e autocrática reforça a visão da avaliação como estrutura de controle para permitir os julgamentos profissionais e validar o poder dos gestores. Dessa forma, a problematização fundamental que motiva esta categorização é: quem controla o uso de novos conhecimentos e que tem acesso a ele?

O principal predicado da avaliação controle é a distribuição de informação. Porém, esta distribuição de informação não é para o público. Apenas o gestor que contrata a realização da avaliação ou têm poder de decisão acessa as informações (MACDONALD, 1983). Compreende-se que esse acesso é complexo, porque o tipo de informação produzida é de natureza técnica e não reflete a forma de perceber e interpretar do público envolvido. A avaliação, conseqüentemente, neste caso, não

desempenha seu papel público, pois responde a interesses privados, governamentais ou institucionais de âmbito restrito.

Neste cenário, o avaliador autocrático partilha os valores daqueles que acertam a avaliação, empenhando a sua independência e livre-arbítrio de ação. O papel do avaliador, portanto, é do conselheiro especialista: uma classe de secretário reservado do poder. Seu objetivo é municiar um maior controle das autoridades sobre o programa, ser útil para os objetivos da política das agências centrais (SIMONS, 1999). Na avaliação burocrática, a relação do avaliador com o público envolvido é semelhante ao modelo autocrático, uma vez que se considera depositário da autoridade política e científica para promover os seus próprios juízos de valor, independentemente de outras vozes e interesses (MACDONALD, 1983).

Consequentemente, a função de legitimação da avaliação não está sujeita ao consenso e consentimento de audiências com os envolvidos, todavia da objetividade científica dos resultados a que se trata. Para MacDonald esta questão é grave, pois nesses estudos de avaliação autocrática, em nome da ciência, autoriza-se a operação direta no processo e fortalece a autoridade política das comunidades científicas de tomada de decisão em prejuízo de outras partes interessadas.

Por outro lado, a perspectiva da avaliação democrática é concebida como um ofício público (SIMONS 1999). Segundo MacDonald (1995) o avaliador, além de respeitar as demandas dos usuários, provê informações úteis para ajudar na tomada de decisão, fica atento à distribuição de informações entre os participantes da avaliação, interesses e necessidades, sem empenhar a sua independência em relação às partes. Portanto, a avaliação tem como objetivo compartilhar poder, torná-lo plural e democrático.

Por esta razão, o papel do avaliador, nesta perspectiva, consiste em atuar como intermediário entre os distintos grupos de interesse provendo informações para documentar e avaliar o programa (informa e forma o julgamento), enquanto conjectura os pontos de vista e interesses dos grupos envolvidos, para que possam ser ponderados pelos tomadores de decisão.

Dessa forma, a proposta da avaliação de MacDonald demanda uma metodologia de pesquisa fundamentada em princípios democráticos. Este modelo é baseado numa expectativa política evidente e seus limites e metodologia são postos pela disposição

ideológica que adota: a liberal-democrata (SIMONS, 1999). A sua atividade é política porque se desenvolve em uma área de interesse. Seus interesses democráticos provem do compromisso de ajuizar todos os riscos, sem perda e predileção.

Na perspectiva apontada por MacDonald, a abordagem democrática pode ser caracterizada de acordo com sua intenção e pelo uso de distintos públicos, quatro tipos de informações intimamente inter-relacionados: a) formativa, b) diálogo, c) informativo, d) tomada de decisão em foco.

No tocante à informação formativa a avaliação democrática direciona-se para assessorar o desenvolvimento do objeto avaliado. A avaliação centra-se no processo (valores) e procedimentos (técnicas). A avaliação toma-se como agente de mudança. E a informação é utilizada para compreender, abranger e aperfeiçoar o processo. Neste caso, há duas possibilidades de promoção da mudança. No primeiro caso, a avaliação é demandada como fator de legitimação do novo. Desta maneira, a abordagem democrática caracteriza-se como adequada, pois se avalia os aspectos políticos e sociais assinalados a requerer uma maior justiça, equidade e democratização da reforma educacional proposta. No segundo caso, a avaliação orienta-se pelos fundamentos da política na abordagem democrática, aspectos metodológicos, pois se busca narrar como o desenvolvimento do “caso”, em um determinado momento histórico, permite perceber suas alterações.

Essa última proposição de mudança é comum às abordagens qualitativas, caso da abordagem democrática, porque proporciona preferência ao processo de desenvolvimento, permitindo visualizar as transformações. Porém, enquanto essa ideia de mudança é inerente às abordagens qualitativas, o mesmo não ocorre nos modelos experimentais de avaliação (ÂNGULO, 1988).

No que se refere à informação diálogo, a avaliação apresenta-se como instrumento para a promoção da compreensão das complexidades do objeto avaliado. Neste diálogo, todas as opções são contrastadas com a aspiração de apurar o entendimento entre as partes e para promover argumentos e opiniões. Para este fim, as partes devem estar abertas a negociação, patrocinando o debate e o consenso.

Além do diálogo convergente, é possível considerar o diálogo divergente, cuja direção não é o consenso, mas a promoção de distintas interpretações, acentuando a ambiguidade e complexidade. Na abordagem democrática, o diálogo divergente

proporciona a polêmica no relatório de avaliação final, sendo concebido como um traço inconclusivo do objeto avaliado onde não há a unicidade da interpretação, mas a variação destas.

Desta forma, no processo, o avaliador deve promover relações de cooperação com diferentes públicos, incluindo-os no processo de reconstrução das competências cognitivas. Na verdade, na análise de dados e na utilização da informação o processo é pedagógico. Neste sentido, é proeminente para democratizar a relação entre o avaliador e o público envolvido, alterar a relação de poder entre o avaliador e o avaliado. Compreende-se que esta relação é política e não simplesmente uma questão técnica.

No aspecto informativo, a avaliação na abordagem democrática é idealizada como um ente público. Sua missão é tornar pública a avaliação e os resultados. Conforme Cronbach (1980), o avaliador precisa julgar seu trabalho em função da efetividade que proporcionará no sistema social. Os resultados da avaliação, deste modo, precisam ser noticiados publicamente (SIMONS, 1999). O avaliador não deve consentir que nenhum dos grupos envolvidos controle os resultados da avaliação, pois que tais meios de controle podem abonar o domínio e a concentração de poder, contrastando com o ideal de uma sociedade mais justa. Uma das primazias do avaliador, conseqüentemente, é abrir territórios no mundo privado da prática educativa. Fomentar a rede de informação institucional, dizer quem fez o quê. É uma primeira inversão de poder, é um primeiro passo para outras lutas com o poder.

Do mesmo modo, a avaliação tem de ser externalizada, informar publicamente o que está acontecendo, é respeitável que a linguagem e a apresentação da avaliação sejam compreensíveis tanto a especialistas como leigos (SIMONS, 1999; HOUSE, 2000). A metodologia utilizada, assim sendo, deve atender a todos os interessados no direito em saber o que está acontecendo com o programa. A avaliação tem que discorrer o vocabulário das pessoas comuns não especializadas em aspectos técnicos da pesquisa acadêmica.

No caso da informação voltada para a tomada de decisão, o objetivo fundamental da avaliação volta-se ao seu proveito no processo de tomada de decisão educacional. A lógica da avaliação centra-se no provimento de informações para a ação. Sua principal justificativa é que esta colabora para a racionalização da tomada de

decisão. Destarte, a avaliação constitui-se num mecanismo de comunicação oportuno para as decisões compartilhadas.

Dessa forma, a tomada de decisão torna-se um processo complexo, em que aspectos políticos podem ter peso igual ou superior às diretrizes e fatores puramente educacionais referentes aos inúmeros grupos de interesses. Na perspectiva proposta, o avaliador deve atentar-se para esta circunstância e aprofundar-se na complexa teia de relação de poder, a fim de mediar os envolvidos na tomada de decisão. Tudo isso com a intenção de que a decisão não sirva aos interesses privados e proporcione benefício à pluralidade dos participantes do programa avaliado.

4.4 As contribuições de Ernest House para o estudo da avaliação institucional: as dimensionalidades da avaliação

Nesta seção, tratar-se-á da perspectiva teórica de análise de avaliação proposta por Ernest House – “Três perspectivas de inovação educativa: tecnológica, política e cultural”. O intuito é estabelecer uma síntese articulada dessas proposições, analisando as contribuições deste autor, para o estudo da avaliação institucional. Dessa forma, caracterizam-se os principais aspectos desta teoria e de suas interfaces com o campo da avaliação, contribuições que possibilitaram ampliar a imagem da avaliação do domínio tecnológico ao âmbito político e cultural, atributos que proporcionaram o embasamento teórico desta pesquisa.

Segundo Simons (1999), House foi um dos teóricos norte-americanos mais entusiásticos em relação ao aspecto político da avaliação. Reconhece que a classificação de sua postura teórica é de difícil delimitação, por ter abordado um amplo conjunto de temas. Também, o classifica não apenas como um profissional, mas um teórico da avaliação e meta-avaliador.

House foi professor de administração do *Higher and Continuing Education of Center for Instructional Research and Curriculum Evaluation (CIRCE)* da *University of Illinois* em Urbana, nos Estados Unidos. Seu primeiro projeto consistiu numa avaliação de escala do *Illinois Gifted Program*. Desde então, dedicou-se a avaliar diversos programas educativos e sociais. Nos últimos anos de sua carreira profissional trabalhou aspectos relacionados à meta-avaliação

Está entre suas contribuições mais relevantes para as discussões no campo da avaliação a consideração de que o potencial de utilidade da avaliação está associado ao ajuste do "vocabulário de ação" em relação à linguagem dos tomadores de decisão. E que a democratização da avaliação está associada à “política da eleição”, amparada em pressupostos teóricos do liberalismo clássico e do bem-estar, como abordado anteriormente neste trabalho.

Ao tratar da “política de eleição”, House (2000) considerou que os modelos de avaliação emanam da filosofia do liberalismo e que o mesmo é, frequentemente, radicalmente empiricista. House analisou a epistemologia liberal objetivista e pontuou que os modelos, baseados neste pressuposto, têm uma orientação gerencial e suas maiores preocupações concentram-se na prestação de contas – *accountability* –, na eficiência e no controle da qualidade, voltando-se para uma visão economicista da avaliação (DIAS SOBRINHO, 2003).

House toma como pressuposto as teorias dos ingleses Locke, Berkeley e Hume, e debruçasse sobre as ideias de J. Stuart Mill em sua obra “*A System of Logic*”, de 1893, problematizando as contribuições destes autores para o campo da avaliação, em especial, dos modelos avaliativos experimentais amparados na tradição da psicomетria norte-americana. Sua teorização debateu a dimensão política da avaliação, contribuindo, assim como outros teóricos³⁸, para o surgimento de uma epistemologia subjetivista e uma metodologia naturalista, concebendo a avaliação como um valor.

Segundo House (1992), para a avaliação ser considerada como um valor, esta precisa ser julgada com critérios adequados, especificados e justificados. Por esta razão, House (1988) propôs como constructo teórico de análise da avaliação a “análise de inovação educacional” a partir de três perspectivas, a tecnológica, a política e a cultural. Para realização desta proposta, partiu da ideia de postular certos princípios, a fim de balizar racionalmente os estudos nesta área. Dessa forma, para fins explicativos, realizou um exercício no qual reduziu ao menor número possível de axiomas, permitindo-lhe determinar três perspectivas básicas – articuladas – para dar conta do maior número de estudos.

House (1988) partiu do pressuposto de que os problemas sociais são semelhantes às metáforas. Estas, por sua vez, assumem determinadas funções, como um tipo de

³⁸ Guba e Lincoln (1982; 2011); MacDonald (1974, 1983, 1995), dentre outros.

modelagem de pensamento, constituindo-se numa espécie de produção de imagem quanto ao cenário vivenciado e analisado. Consequentemente, as perspectivas propostas laboram como marco interpretativo para abranger o processo de inovação. Ao estruturar deste modo os fenômenos sociais serviram como detector do que é relevante e como norte para a ação.

Pelos argumentos levantados até o presente momento, neste trabalho, considera-se que as perspectivas de avaliação desenvolvidas por House (1994), além de se tratar de um método taxonômico e judicioso, estão associadas em maior grau aos contextos sociais e políticos do que com as mudanças do campo científico, sobretudo, quando analisados as recorrentes e crescentes intervenções do Estado no setor educacional e a assunção do papel de protagonismo da avaliação na promoção da melhoria da qualidade, induzindo a ampliação das fronteiras das modalidades da avaliação, em especial, na educação superior. Como assinala o próprio House

Estas perspectivas de ação resultam da aceitação de uns determinados limites normativos acerca do que é racional e aceitável. Limitam a linguagem e os conceitos utilizados nas discussões e, em consequência, introduzem certa inclinação valorativa. Definem os limites da própria eleição racional. E através delas como se justificam e legitimam as escolhas. Neste sentido, todos estamos dominados pelas perspectivas ou marcos de referência que adotamos. [...] Estes paradigmas não são os mesmos que descreve Kuhn nas ciências físicas. [...] Pelo contrário, as perspectivas de ação – descreve – ou operam num mundo social e político em mudança. [...] As perspectivas se baseiam mais em um acordo profissional acerca do que é possível, relevante e valioso que na convergência científica a propósito do que é verdade. O acordo profissional se apoia, por sua vez, em grande medida nas percepções comuns do meio social e político global, e em particular na atuação da administração pública. Neste sentido, uma perspectiva é uma forma de conhecimento inferior a um paradigma racionalista Kuhniano (1988, p.8).

Pelos argumentos apresentados, as perspectivas apontadas significam um modo de ver o problema e não um conjunto de regras e procedimentos, abrindo-se a mudança. Expressa o estágio de utilização dos conhecimentos de maneira consensual, ao contrário dos pressupostos teórico-metodológicos do paradigma racionalista. Tais perspectivas constituem o contexto conceitual de investigadores, tecnocratas e funcionários estatais sobre o processo de inovação.

Apesar da construção histórica do método apontar para o uso fragmentado das perspectivas na análise da inovação educativa, é possível utilizar estas perspectivas de maneira articulada num único estudo, pois é possível ajustá-las na análise de implementação. O próprio House (1988) exemplifica.

Se tem (sic) estudado distintas perspectivas, por exemplo, o grau exato de implementação de programa. *Man: A course of study* (MACOS). Se examinou (sic) o conhecimento dos professores do conteúdo do programa e a conformidade dos alunos com os princípios do mesmo (COLE, 1971). Desde a perspectiva política, se estudou como o professorado local adapta os materiais do programa para seu próprio uso e como os grupos locais promovem e inibem seu uso. Desde a perspectiva cultural, o programa MACO tem sido estudado como uma série de encontros entre a cultura de ciências sociais que produz materiais, a cultura do grupo difusor e a cultura do grupo receptor. A primeira cultura está representada pelos materiais, a segunda pelos seminários e procedimentos de difusão, e a terceira pelas instituições e valores do currículo tradicional. A interação das três culturas se entende como um processo de aculturação no qual aqueles desenvolvem uma tradição comum (p.17).

Assim esclarece:

Confio em que a perspectiva tecnológica se combine com outras perspectivas [...]. Se mantendo a pressão por introduzir inovações técnicas na escola, porém com um conhecimento maior das realidades políticas e culturais, ao menos premeditadamente esquecidas. Inovações mais radicais intentaram por em prática estratégias de uma natureza política ou cultura mais pura, porém serão intentos cada vez mais escassos e incomuns. Predominarão as estratégias mistas (p.23).

Por isso,

Um estudo de avaliação pode pretender simultaneamente averiguar como afeta a inovação os interesses de diversos grupos (posição política) e definir os valores e significados autóctones dos grupos participantes (posição cultural). No obstante, é evidente que a maioria dos estudiosos se baseiam predominantemente em uma ou outra perspectiva (p.28).

A tese de House repousa sobre o pressuposto de que as perspectivas fundamentais constituem uma parte significativa das crenças e suposições subjacentes. As perspectivas balizam explicações em termos categoriais e conceituais regulares, sugerem que provas sejam consideradas relevantes e que fatores sejam determinados pelos acontecimentos, e deem repostas as questões como: O que ocorreu? Como ocorreu? O que ocorrerá? Entretanto, o pesquisador deverá estar ciente ao usar a visão tridimensional proposta, conforme exposta a seguir.

4.4.1 A “imagem de produção”: a perspectiva tecnológica de avaliação institucional

A perspectiva tecnológica caracteriza o mundo da produção, demonstra e valoriza aspectos da eficiência materializados nas estratégias, nos produtos e na consecução das metas estabelecidas e de suas influências no processo de racionalização do objeto educacional avaliado, portanto é denominado de imagem de produção. Neste contexto, a inovação é concebida como um processo relativamente instrumental, demandante de tecnologia, abrangendo o aspecto econômico, valorando essencialmente a eficiência, para sustentar as relações sociais.

Para demonstrar a questão, House (1988) menciona os fatores relacionados à inovação no campo educacional, nos anos de 1960 e 1970, na experiência norte-americana, estão diretamente associados aos interesses públicos e privados; quando afirma

As inovações atuais da educação se remontam ao lançamento do Sputnik e aos ataques dos críticos universitários contra a escola, especialmente contra as reformas progressistas e aos currículos de ajuste a vida. A reforma dos currículos em nome da ciência e da defesa nacional, foi iniciada por organismos federais, como a *National Science Foundation*, e por instituições privadas, como a *Ford Foundation* (p.9).

Observando tal questão mais detidamente, as mudanças sociais naquele contexto induziram às inovações tecnológicas no campo educacional, introduzindo novos assuntos, técnicas, organizações e abordagens, que legitimaram novos campos disciplinares, proporcionando a difusão de materiais e discussões de cunho indutivo. Estas discussões permitiram a perspectiva tecnológica trocar a base implícita da inovação por um modelo sistematizado e racionalizado.

Dessa forma, concebeu-se o processo de inovação como um conjunto de funções baseadas na análise racional e na verificação empírica, onde a concepção de currículo foi debatida amparada na autoridade do especialista e numa concepção mais tecnológica, associando a tecnologia ao progresso de base modernizadora. Neste cenário, a perspectiva tecnológica assumiu-se como conhecimento explícito, inserindo tanto o processo de ensino quanto o processo de inovação como tecnologias.

Em outros termos, os modelos de avaliação, de ensino – materiais e métodos – e inovação eram concebidos como tecnologias, exemplo desta caracterização é o caso da

avaliação de Stufflebeam. Já, no caso dos professores, em oposição a este contexto, eram enquadrados na perspectiva do conhecimento implícito.

Segundo House (1988, p.10) “o mesmo processo de inovação se entendia como tecnologia. A inovação se concebia como investigação, desenvolvimento, difusão e adoção de um paradigma: modelo [...]”. Esta perspectiva incentivou, no caso norte-americano, a criação de laboratórios federais de investigação e desenvolvimento educativo, “alguns laboratórios e centros desenvolveram modelos próprios para a conversão de conhecimento em técnicas utilizáveis. Uma formação pioneira desta concepção foi a de Clark e Guba (1965).”

Segundo House (1988), a profusão de materiais produzidos nestes laboratórios de investigação educativos, muitos de baixa qualidade, provocaram a reação e indisposição dos professores a usá-los. Este comportamento dos docentes estava associado de certa maneira às limitações conceituais da escola. Entretanto, mesmo de diante da adversidade desta perspectiva, sem sombra de dúvidas, a perspectiva tecnológica continua a ser a mais influente e mantém sua força até os dias atuais, sobretudo, no campo da avaliação da aprendizagem. No dizer de House (1988, p.10),

Contudo, a característica realmente distintiva da perspectiva, é o modelo que adota da formulação dos problemas. O ensino e a inovação são tecnologias (ou deveriam ser). As soluções são técnicas multiplicáveis e transponíveis a outras situações. O pensamento tecnológico – a seleção dos meios mais eficazes para um dado fim – é a forma de racionalidade por excelência. A maioria dos estudos sobre inovação continua explorando e definindo questões desta perspectiva [e afirma que] [...] não é provável que a perspectiva tecnológica desapareça em uma sociedade tão tecnificada como a nossa.

Ao se caracterizar e compreender o âmbito de análise atribuído à perspectiva tecnológica proposta por House, propõem-se, neste trabalho, identificar e interpretar as relações entre o desenho da política em sua formulação e o formato de sua implementação, o uso das técnicas e dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação e as influências da avaliação na racionalização da gestão das Instituições Federais de Educação superior.

A perspectiva tecnológica centra-se na inovação no que concerne às suas próprias características e componentes, suas técnicas e efeitos. Esta perspectiva geralmente utiliza, nas suas investigações, de instrumentos psicométricos: provas de rendimento, escalas de atitudes, questionários, entre outros; e reflete a visão do

especialista. Estes aspectos apontam, também, para as possibilidades metodológicas da avaliação revelando concepções e delimitações conceituais da avaliação institucional.

4.4.2 A “imagem de negociação”: a perspectiva política de avaliação institucional

Segundo House (1988), desde os anos de 1970, na experiência norte-americana, a perspectiva política foi a grande rival da perspectiva tecnológica. Esta rivalidade surgiu a partir de inúmeros estudos que analisaram, neste contexto, as diversas proposições de inovação no campo educacional e dos seus múltiplos obstáculos de implementação de cunho político resultados do fenômeno da politização social.

A perspectiva política faz referência à “imagem de negociação”, pois caracteriza a dimensão temporal do processo e suas implicações distintas no tempo sobre a sua organização, voltando-se para o contexto e os conflitos entre distintos grupos, exibindo suas resistências e adesões, e as modificações das condições originais, o valor da participação e do engajamento, as relações de poder, os interesses e a legitimidade do sistema de autoridade. Assim, perspectiva política:

... a inovação é objeto de conflitos e compromissos entre distintos grupos, ao se tratar de professores, administradores, pais, tecnocratas, agências administrativas ou indivíduos... [...] Na perspectiva política, cada grupo tem suas próprias metas e interesses, ao menos contrapostos. Se estima que a cooperação em matéria de inovação é mais problemática que automática; a cooperação deve ser resultado da negociação e do compromisso (HOUSE, 1988, p.11).

Esta definição da inovação enfatiza a negociação como elemento de análise a ser considerado pelo pesquisador e aproxima esta perspectiva do âmbito mais contemporâneo de conceituação teórica do campo da avaliação. Também, ultrapassa o paradigma racionalista induzindo novas maneiras de se considerar o objeto avaliativo, circunscrevendo-o ao contexto do paradigma naturalista.

Esta perspectiva adota, do ponto de vista político, o contexto da influência, valorizando os aspectos de persuasão, estímulo e coerção – interação – nas ponderações realizadas pelo pesquisador. Sobre esta questão House (1988), assinala a relação entre escolas e os distritos escolares:

[...] Esta influência pode exercer-se mediante persuasão, estímulo ou coerção. A influência pessoal se veicula com frequência em contatos personalizados e as ocasionais destes contatos geralmente canalizam motivos e eventos

políticos. No plano escolar, é provável que o analista político considere que a escola se componha de subgrupos de professores e alunos. Ao menos, para que a inovação tenha êxito, deve surgir um grupo que a defenda e promova; este grupo provavelmente, por sua vez, aparecerá de um grupo contrário no seio da escola. Cabe considerar o progresso de uma inovação como um caso de competência e cooperação intergrupos (House, 1974). A relação entre escolas e os distritos escolares se interpreta como um conflito entre as tentativas de controle daqueles por parte destes e os esforços de resistência das mesmas diante deste fato. [...] Neste contexto, a política de pessoal é tema de estudos constante de investigadores e trabalhadores do ensino. Os fatos geralmente explicam e interpretam-se como lutas interindividuais pelo poder (MacDonald e Walker, 1976) (HOUSE, 1988, p.11).

A perspectiva política adota a teoria do conflito como pressuposto para a interpretação. No contexto proposto por House o analista político diferencia-se da perspectiva tradicional circunscrita nos aspectos legislativos e burocráticos ao buscar uma interpretação da interação entre os administradores locais, estatais e federais, por exemplo. Preocupa-se, além de questões tradicionais, em problematizar a implementação dos programas educativos, no caso, a acomodação entre os distintos níveis da administração, questionando as relações de autoridade e poder.

A análise política se aplica também as tendências sociais em grande escala. Examina as tendências sociais em função de sua orientação política e de suas perspectivas futuras – se a sociedade é mais ou menos conservadora? Quais os motivos dos financiamentos educacionais? Também, interpreta inovações por referência nos contextos histórico-sociais, ou seja, quais os fundamentos políticos da reforma?

Num plano mais abstrato, analisa-se o papel que desempenha a educação ou a avaliação, por exemplo, na sociedade como um todo. Essas estruturas reproduz a estrutura de classe? Serve para liberar ou para conservar? Segundo House (1988, 1992, 2000), estas perguntas não podem ser ponderadas ao nível da perspectiva tecnológica.

Ao se caracterizar e compreender o âmbito de análise atribuído à perspectiva política proposta por House, propôs-se, neste trabalho, identificar, interpretar e esquematizar a dimensão temporal do processo de avaliação, os atores que a implementam, assim como resistências e adesões, modificações das condições originais, o valor da participação e do engajamento na avaliação institucional.

Na perspectiva política, a inovação é analisada em seu contexto, na relação entre gestores e comunidade, nos seus benefícios e custos e nas relações de poder e autoridade. Esta perspectiva fundamenta seu uso em questionários e entrevistas. Nesta abordagem, parte do princípio de que nem tudo é harmonioso. Existem problemas,

conflitos de interesses, pois os grupos opostos tendem a negociar e chegar a compromissos, a recorrer a mecanismos políticos. Reconhecer esses aspectos no AVALIES é de fundamental importância na análise da concepção de avaliação institucional.

4.4.3 A “imagem de comunidade”: a perspectiva cultural de avaliação institucional

A perspectiva cultural revela a “imagem de comunidade”, pois pondera acerca dos determinantes que favorecem ou obstruem o processo de implementação da avaliação, o conflito de interesses, as relações interpessoais e as significações, contemplando a consensualidade e a tolerância. House (1988) esclarece que não se trata de uma visão nova, quando assinala:

Não se trata de uma orientação nova, é ao menos tão velho como a análise que Jules Henry (1963, p.283) fez na sala de aula. (A escola é uma instituição para adestrar as crianças a uma determinada orientação cultural) e provavelmente muito mais antiga. No obstante, tem-se experimentado uma revitalização, sua popularização, especialmente entre os investigadores, enquanto explicação das mudanças (p.12).

Este aporte teórico permitiu a House formular uma proposta de análise capaz de estudar os efeitos das inovações, ao menos difusos e intangíveis, o processo de inovação em si, considerando os distintos participantes imersos em distintas culturas e tradições, a exemplo

uma inovação elaborada por um grupo de especialistas universitários refletirá as novas e valores da cultura destes. Ao difundir-se entre os professores, forma uma nova cultura, com normas e valores significativamente distintos, e se interpretará de maneira diferente (HOUSE, 1988, p.12).

Nesta perspectiva há uma predominância das contribuições do campo disciplinar da antropologia. A problematização da análise reside na questão da difusão da inovação de uma cultura a outra. Em termos metodológicos, o analista utiliza a observação participativa, etnometodologia, estudo de caso etc., centrando-se na forma em que as pessoas interpretam os fatos, na qual as peculiaridades sociais e culturais constituem-se em fatores capitais.

Neste caso, o processo de inovação é concebido como interação de culturas distintas e interpretado pela via do conflito de interesses. Está entre os tipos de estudos mais usuais desta perspectiva: o estudo da linguagem, o estudo dos significados

simbólicos, das trocas sociais, dos valores compartilhados, do contexto cultural, dos sistemas de crenças e das mudanças evolutivas. Ainda é recorrente a tendência da perspectiva cultural no campo da avaliação da educação superior apresentar-se como uma perspectiva menos usual do que a perspectiva tecnológica e política, apesar da tendência de ascensão em distintos campos do conhecimento e no próprio campo da avaliação.

Esta perspectiva trabalha com o pressuposto de que as mudanças culturais são lentas, o estudo da cultura deve pautar-se na natureza normativa, onde os indivíduos, grupos e as relações entre estes são analisados como ecossistema. Dessa forma, o estudo da implementação assume variados aspectos no contexto local. Por exemplo, as ideias de um programa e seus temas ou possibilidades assumem um novo significado quando fatos externos modificam os aspectos internos. Esse modelo é denominado de evolucionário.

Além do modelo evolucionário, House (1988) aponta uma segunda tradição de mudança cultural, a “multiculturalista”. Neste modelo, a análise parte do pressuposto de que a realidade é composta por subculturas. Exemplifica esta perspectiva através do estudo do currículo quando afirma “[...] a difusão de novos currículos como um encontro de culturas: a cultura dos investigadores, a cultura dos tecnocratas e a cultura dos professores receptores”. Neste contexto de análise, considera-se que a sociedade e a comunidade educativa compõem-se de subculturas. Neste caso, o multiculturalismo é o método utilizado para compreender e interpretar a mudança³⁹.

No caso concreto de um estudo sobre a interação das subculturas dos agentes envolvidos na avaliação da educação superior, por exemplo, possivelmente proporcionará a implementação de uma prática avaliativa desde que considerado o destino da inovação circunscrito ao âmbito da interação entre as subculturas envolvidas neste processo, os embates culturais entre os agentes internos e externos. Nesta abordagem, a questão central refere-se aos valores e ideias em comum que os subgrupos têm sobre a avaliação da educação superior – os significados produzidos.

Em síntese, a perspectiva cultural fixa-se, em quaisquer umas de suas abordagens, no contexto, na estrutura do trabalho e no modo como os agentes

³⁹ A esse respeito ver Hall (2006).

interpretam a inovação. Toma como métodos de investigação a observação participativa e os estudos de caso. Pensa-se a sociedade como um espaço fragmentado, que apresenta mais consenso de valores no âmbito dos subgrupos do que entre eles, onde o sistema de crença de cada um é uma entidade significativamente distinta, insiste-se na noção de “fracionamento social” (HOUSE, 1988).

Ao se caracterizar e compreender o âmbito de análise atribuído à perspectiva cultural proposta por House, neste trabalho propõem-se identificar e interpretar os determinantes que favorecem ou obstruem o processo de implementação da política, a realidade e a identidade que a avaliação institucional assume nas IFES e nas instâncias centrais do SINAES.

Como esboçado nos dois primeiros capítulos deste trabalho, a consolidação do campo da avaliação e as discussões a respeito do rompimento das práticas avaliativas com a tradição psicométrica amparadas no paradigma racionalista da avaliação permitiram outras possibilidades à avaliação. Entre estas possibilidades encontra-se a ampliação de seu território no campo da educação para além das salas de aulas, alcançando programas e políticas que passaram a avaliar os sistemas educacionais em seus diversos níveis.

A ampliação dos debates sobre a avaliação dos sistemas educacionais pôs em evidência os limites do “paradigma racionalista”, que circunscrevia/circunscreve à avaliação a concepção de mensuração, objetivos e juízo de valor. Incentivados por este debate o campo da avaliação promoveu o aparecimento e desenvolvimento de inúmeros modelos de avaliação, que ao longo da década de 1970, permitiram sua consolidação teórica e a ruptura com o paradigma racionalista levando-o a reconhecer a dimensão política e ética da avaliação amparada na concepção da negociação.

No centro dessas discussões, o campo da avaliação reconheceu a necessidade de democratização das práticas e modelos de avaliação permitindo a comunidade à possibilidade de avaliar o sistema educacional concomitantemente aos avaliadores profissionais. Essa discussão promoveu o aparecimento do modelo de estudo de caso, sobretudo em *Cambridge* (Inglaterra) e *Illinois* (Estados Unidos). E, este modelo possibilitou uma nova abordagem da avaliação da escola, na perspectiva democrática, a avaliação institucional.

O modelo de avaliação institucional, neste contexto, foi desenvolvido em duas modalidades básicas articuladas referentes à origem de seus avaliadores, a avaliação interna e externa. Essa articulação estava circunscrita a reconhecer e validar a metodologia dos avaliadores internos pelos avaliadores externos.

Entretanto, como se verá na próxima parte deste trabalho, a apropriação e inserção da avaliação institucional nos debates e implementação das políticas de avaliação da educação superior no caso brasileiro provocaram/provocam mudanças substanciais na sua concepção e na maneira de articular essas modalidades básicas da avaliação institucional para além dos debates iniciais promovidos em suas origens na tradição anglo-saxônica. Todavia, mantendo inúmeras características e tendências das discussões iniciais.

Pois, no campo da avaliação da educação superior no Brasil os embates políticos entre as Instituições de Educação Superior, sobretudo, das Universidades e as agências estatais a respeito do modelo e qualidade da educação superior, promoveram e ainda promovem intensos debates sobre quem deve avaliar a educação superior. Esse debate desenvolveu distintas políticas de avaliação que alteraram a concepção de avaliação institucional, consequentemente, suas práticas, modelos e sentidos.

5 POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A agenda política dos governos, de organizações e agências dedicadas à reestruturação e à gestão do setor público vem protagonizando e conferindo visibilidade à avaliação, enquanto instrumento de ação técnica legitimadora de projetos político-institucionais, que desvelam distintos modelos de sociedade, envolvendo enorme aparato de atividades avaliativas e de agentes, sobretudo nas questões de ordem econômica e sociais, como no caso da educação. Esse cenário tem suscitado na literatura acadêmica diversas questões⁴⁰ em torno desta problemática. Uma dessas questões emerge como crucial: por que se dá, no contexto histórico-social contemporâneo, grande ênfase à relevância da avaliação e que sentidos esta vem adquirindo?

A resposta a esta questão não é fácil. Mas, como afirmado anteriormente, o que se sabe é que o patrocínio estatal massivo em distintas formações sociais do sistema capitalista proporcionou e proporciona a emergência de problemas nunca antes vistos e de mudanças no campo da avaliação. Mudanças estruturais na concepção da avaliação, expressando seu predicado polissêmico e os múltiplos interesses em torno de suas práticas, modalidades e políticas. Compreende-se que, no contexto dessa construção histórica, há uma busca pela instituição da democratização das decisões públicas. No entanto, os modelos de avaliação e políticas de avaliação padecem de inúmeras dificuldades para cumprir determinadas agendas políticas, especialmente a abertura ao escrutínio e as deliberações públicas.

Diversos países centrais e periféricos do capitalista globalizado vivenciaram inúmeras dificuldades, quando da promoção de suas reformas educacionais nas últimas décadas, a exemplo: Estados Unidos, Inglaterra, Espanha, França, Portugal, Argentina, Chile, entre outros (TRINDADE, 2000; AFONSO, 2005; FERNANDES, 2009). O caso do Brasil não foge à regra, pois o desenvolvimento das políticas de avaliação no campo da educação superior constitui-se no exemplo visível e emblemático das dificuldades em promover a abertura ao escrutínio e as deliberações públicas (VIANNA, 2000; DIAS SOBRINHO, 2010; BONAMINO E SOUSA, 2012).

⁴⁰ Quais os efeitos da avaliação? Por que avaliar? O que se busca com a avaliação? Quais são as finalidades da avaliação? Quem se beneficia da avaliação?

Porquanto, a materialização destas políticas de avaliação desenvolve-se como expressão das concepções políticas e ideológicas dos interesses subjacentes das agências e agentes envolvidos diretamente com a questão da qualidade e as finalidades da educação superior: Estado, comunidade acadêmica, mídia, mercado, movimentos sociais organizados e familiares. Tais concepções concretizam-se nos pressupostos teórico-metodológicos adotados e propagados pelas políticas de avaliação, evidenciando as tensões paradigmáticas e as disputas do campo de avaliação em torno de seus processos de formulação e implementação (DIAS SOBRINHO, 2000; 2003).

Tendo em vista os pressupostos teórico-metodológicos, pode-se afirmar que a princípio, neste contexto, as tensões paradigmáticas materializam-se no embate entre os que defendem um modelo de avaliação baseado no paradigma racionalista, caracterizado pela mensuração de desempenho e resultados, com o estabelecimento de hierarquias e *rankings* entre IES, ênfase no controle técnico-burocrático e nos instrumentos elaborados externamente; e, por outro lado, os que defendem a avaliação baseado no paradigma naturalista, caracterizado pela perspectiva formativa, emancipatória, democrática, com ênfase ao respeito à identidade institucional e a participação da comunidade acadêmica (PEIXOTO, 2004).

Afonso (2005) advoga o argumento de que delimitar as funções e os limites das reformas da educação é uma tarefa complexa no cenário mundial atual. A literatura acadêmica voltada ao campo da avaliação apresenta uma multiplicidade de significados sobre a questão, abrangendo os conceitos de inovação, reforma e mudança, revelando perspectivas teóricas e posições ideológicas divergentes. Na visão de Dias Sobrinho (2000), as reformas no campo da educação superior têm modificado a estrutura e o modo organizacional do setor público em diversos contextos nacionais, tendo resultado em reformas curriculares e intensificação do trabalho docente, evidenciado a tríplice crise da universidade – crise institucional, de legitimidade e de hegemonia – cujo argumento capital é formulado por Santos (2004; 2003).

No contexto da crise da universidade e de mudanças substanciais no setor da educação superior, é possível perceber uma intensa indução ideológica em torno das possibilidades da educação como produtora de oportunidades sociais, uma vez que “o vínculo entre educação e produção reforçado pela igualdade de oportunidades e pela mobilidade através da educação é mais ideológico que real em seus efeitos,

especialmente para os grupos minoritários” (BERNSTEIN, 1996, p. 215). Este argumento sinaliza para importantes vetores de justificação das políticas de avaliação da educação superior no contexto da globalização.

Nesta perspectiva, as denominadas “novas” funções da educação (HAGREAVES, 2004) formuladas pelas forças hegemônicas globais e legitimadas, nos espaços nacionais e subnacionais, pelos discursos em torno da inevitabilidade das vinculações estritamente econômicas da educação, têm contribuído para reconfiguração do campo da educação superior, caracterizado pela multiplicidade de atribuições, pela ressignificação do papel estratégico do Estado e pela introdução do *modus operandi* do mercado nas práticas discursivas da educação superior, com níveis elevados de competitividade institucional e pela busca do reconhecimento regional, nacional e internacional. A literatura acadêmica documenta o diagnóstico e análise sobre este processo que tomou lugar em diversos sistemas nacionais de educação (BROADFOOT 1979; HOUSE 1992; RISTOFF 1999; TRINDADE 1999; SGUISSARDI 1999; CUNHA 1999; DOURADO 2002; DIAS SOBRINHO 2003; AFONSO 2005; GOMES, 2003).

Para Santos (2003), foi no contexto da crise do Estado-providência, particularmente nos chamados países centrais, que à avaliação foi atribuída força diretiva proeminente, constituindo-se em mecanismo de regulação e indução das políticas de educação superior. A avaliação passa a constituir um dos pilares sobre o qual a relação entre educação superior e o Estado é refundada. “A exigência da avaliação é concomitante da crise de hegemonia. À medida que a universidade perde centralidade torna-se mais fácil justificar e até impor a avaliação do seu desempenho” (p. 187).

Entretanto, a consolidação e frequência dos processos de avaliação como mecanismos de regulação e indução de políticas, materializados nas experiências de políticas de avaliação da educação superior no Brasil, têm apresentado inúmeros problemas, de ordem teórico-metodológica e axiológica, envolvendo tensões paradigmáticas, que extrapolam os limites do campo educacional, inclusive no que concerne à noção de avaliação institucional.

A fim de explorar essa questão, o presente capítulo dedica-se à análise das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. Parte-se do pressuposto de que as

políticas de avaliação da educação superior, em distintos e sucessivos governos – Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011- 2015) – apresenta sistemáticas renovações nos seus referenciais normativos e nos instrumentos operativos de implementação, embora evidencie continuidade e atualização na relação entre o Estado e os setores da educação superior.

Inicialmente, descreve-se a trajetória histórica da avaliação da educação superior no Brasil, analisando a gênese das discussões nos anos de 1980, as políticas de avaliação dos anos de 1990 – Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB) e o Exame Nacional de Cursos (ENC) – e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), na última década. Em segundo lugar, trata-se das interfaces entre avaliação e regulação da educação superior. Abordam-se os âmbitos conceituais de regulação e a mudança no marco regulatório das políticas educacionais, assim como o marco legal brasileiro no caso da regulação das Instituições de Educação Superior. Por último, analisa-se a avaliação como política pública do setor de educação superior no Brasil, abordando a avaliação da educação superior na produção acadêmica, os âmbitos conceituais da avaliação institucional e os limites e perspectiva da funcionalidade da avaliação neste cenário.

5.1 Trajetórias da avaliação na educação superior no Brasil

Os argumentos desenvolvidos neste capítulo visam a analisar as iniciativas e experiências de avaliação na educação superior brasileira, circunscritas ao âmbito de iniciativas estatais e da comunidade acadêmica, materializadas nas discussões sobre a qualidade e o papel da educação superior, que permitiram a formulação e implementação de políticas de avaliação nas últimas décadas no país. Para tanto, descreve e caracteriza as principais políticas de avaliação voltadas ao campo da educação superior, para esclarecer e apontar as tendências e limites dos modelos de avaliação e os significados das ações propostas que impactaram/impactam a compreensão da avaliação institucional.

Esclarece-se que a delimitação adotada, neste trabalho, almeja caracterizar a introdução e o desenvolvimento das práticas, dos modelos e das políticas de avaliação

no setor da educação superior no Brasil, até o presente momento, a partir da periodização das políticas de avaliação em três períodos, delineados por perspectivas distintas quanto ao papel e da funcionalidade da avaliação, resultado da ação massiva do Estado, dos interesses dos atores institucionais envolvidos e do desenvolvimento do campo disciplinar da avaliação educacional, sobretudo, articulando com as discussões dos modelos e teorizações realizadas nos anos de 1970 nos países anglo-saxônicos, em especial na Inglaterra e Estados Unidos, e suas influências e releituras no cenário da avaliação educacional e da educação superior brasileira.

No primeiro período, delimitado entre a década de 1980 a meados da década de 1990, as discussões sobre a qualidade da educação, em especial, a educação superior, promoveu a visibilidade da avaliação com o intuito de inibir a expansão desqualificada dos cursos de graduação (SILVA, 2009). No caso das IES privadas, a preocupação residia, pelo menos no discurso, em impedir a abertura de cursos de graduação com qualidade e sustentabilidade duvidosas; nas IES públicas, as Instituições Federais de Educação Superior (IFES), a legitimação das atividades acadêmicas e a defesa da educação superior pública e gratuita. Esse debate culminou com a introdução de uma prática avaliativa balizada numa perspectiva liberal, amparada na premissa política intucionista-pluralista, onde, ao final desta fase, o Estado passou a assumir e garantir de fato o desenvolvimento e manutenção da avaliação promovendo a participação dos indivíduos e grupos (HOUSE, 2000). É exemplo o PAUIB.

No segundo período, delimitado entre meados da década de 1990 a 2003, as discussões sobre a educação superior basearam-se na orientação da sua oferta e expansão, induzindo à avaliação a uma nova perspectiva, com papel e funcionalidade distinta do período anterior. Este momento foi ímpar por acontecer no contexto da reforma do Estado brasileiro e da educação no plano nacional, em especial, na educação superior⁴¹. Foi a evidência proeminente da interferência estatal na configuração das práticas e teorização da avaliação, mudando até a perspectiva liberal, agora, amparada numa premissa política utilitarista, para a criação de um “moderno mercado de educação superior” (GOMES, 2002) onde o Estado passou a ser o indutor e produtor de informações; para que, além de legitimar a reforma, os usuários deste setor pudessem realizar suas escolhas, num setor de educação superior que experimentava, naquele

⁴¹ Lei nº 9.131/95; Lei nº 0.192/95; Decreto nº 2.026/96; Lei nº 9.394/96; e o Decreto nº 2.306/97.

contexto, visível modernização, nova expansão e ressignificação pela via do capital privado (GOMES, 2002; SGUISSARDI, 2008).

No terceiro período, delimitado entre 2004 até os dias atuais, a formulação e implementação de políticas avaliativas voltadas ao setor da educação superior adquirem nova perspectiva e a avaliação consolida-se no papel de centralidade nas políticas educacionais, mantendo-se sua tarefa de orientação da oferta e da expansão, embora numa outra linha de orientação em relação ao período anterior, a via estatal (CARVALHO, 2006; FERRAZ, 2006; GOMES, 2006) e com um novo foco, a interiorização da educação superior (GOMES E MORAIS, 2012) e expansão das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Mesmo diante do novo cenário, as práticas avaliativas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) não foram capazes de quebrar as assimetrias regionais da educação superior no Brasil. No entanto, contribuíram para amenizar as discrepâncias de acesso à educação superior e tornar visíveis as questões da permanência e do êxito, mesmo que ainda distantes das metas desejáveis estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014⁴².

5.1.1 A gênese das discussões – anos de 1980

Para se compreender a construção histórica das políticas avaliativas no campo da educação superior no Brasil, é preciso revisitar o contexto de surgimento destas políticas de avaliação na conjuntura nacional. Partilha-se do entendimento de que as experiências iniciais de avaliação no Brasil, neste campo, tiveram início em 1977, com avaliação dos cursos de pós-graduação, *strictu sensu*, realizada pela CAPES.

Passado mais de uma década, além das iniciativas do Estado e de grupos da educação superior, surgiram novas inquietações sobre a avaliação, agora no âmbito da unidade de análise Instituição de Educação Superior, iniciadas pioneiramente experiências isoladas de avaliação institucional em algumas universidades, como o “Projeto Qualidade para UNICAMP”⁴³ em 1990 (DIAS SOBRINHO, 2000, p.75), e “Proposta global de avaliação desenvolvida entre 1988 e 1993” da UnB (BELLONI, et al 2000, p.110).

⁴² Lei nº 10.172/01; Lei nº 13.005/14.

⁴³ <http://www.prdu.unicamp.br/areas2/avaliacao-institucional>.

A década de 1980 evidencia uma apreensão ascendente com a qualidade do ensino superior. Por um lado, pela consolidação do reconhecimento da qualidade da pós-graduação; por outro, pelo crescimento das matrículas na graduação. O extinto Conselho Federal de Educação (CFE) suscitou discussões sobre esta questão durante a década de 1980.

Além do CFE, a Associação Nacional de Docentes (ANDES) problematizou a partir de 1982 a bandeira da avaliação, em especial a avaliação institucional, quando começou a questionar a efetividade da reforma universitária imposta pela Lei nº 5.540/68 (RISTOFF, 2000). Ambos pontuaram e caracterizaram os problemas da educação superior, em especial, a qualidade dos cursos de graduação. O Estado brasileiro marcou posição e participação mais sistemática nesta questão, quando representado pela então Ministra da Educação, Ester Figueiredo Ferraz, em 1983, e financiado pela agência de fomento Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), coordenada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cria o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), composto por uma comissão proeminentemente de membros da comunidade científica (ALMEIDA JUNIOR, 2004).

Dessa forma, a CAPES realizou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). Segundo Zandavalli,

a literatura acadêmica não é unânime na indicação do período de vigência do PARU. Algumas publicações citam 1986 (ROTHEN; SCHULZ, 2005, p. 4), enquanto Almeida Júnior (2004, p.85), que teve acesso direto aos documentos do PARU, indica que foi encerrada em 1984 (2009, p.401).

Esse programa, através da metodologia do estudo de caso, mesmo limitado pelas indicações técnicas e legais para a avaliação das instituições, almejava o levantamento de dados junto às IES – coleta de dados descritivos e percepção dos atores institucionais – para disseminar informações no setor, visando construir um diagnóstico, a construção de indicadores e a formulação de propostas para melhoria da educação superior brasileira. Segundo Dias, Marchelli e Horiguela (2006, p.438), a coleta de dados buscava “quantificar a qualidade do corpo docente, discente e técnico-administrativo, a produção científica e a vinculação da instituição com a comunidade”.

Almeida Júnior (2004) descreve que as discussões fundamentais do PARU posicionavam-se na questão da democratização da gestão e do acesso ao ensino

superior, questões levantadas por diversos e distintos grupos da sociedade. Também pontua que o programa reconhecia como finalidades da universidade a formação profissional, a produção e disseminação de conhecimentos, elementos que mais tarde constariam na Lei nº 9.394/96 (LDB) em vigência.

Este autor também descreve que a Comissão do PARU, preocupada com a gestão das IES, debatia e problematizava a necessidade de sistematização de mecanismos de tomada de decisão; da administração acadêmica e financeira; e da política de recursos humanos. Tratava-se ainda da produção e disseminação do conhecimento no âmbito da dimensão do ensino e da pesquisa e da interação da instituição com a sociedade, pontuando a democratização da gestão e do acesso ao ensino como algumas das questões mais sérias existentes naquele contexto, o que leva a sinalizar para a possibilidade da avaliação constituir-se num instrumento de regulação para minimização destes problemas e constituição de estratégias de aperfeiçoamento.

Segundo Almeida Júnior (2004) ao longo dos trabalhos do Programa/Comissão identificaram-se três questões relevantes na educação superior naquela conjuntura: o descomprometimento das IES com os problemas sociais do País; a baixa participação dos segmentos docentes e discentes nos órgãos colegiados e maior elitização do acesso nas IES públicas em detrimento das privadas.

Provavelmente, em razão do momento da redemocratização do País, a massiva presença do segmento docente na composição desta Comissão gerou e colocou em evidência interesses conflitantes entre estes e o Ministério da Educação (MEC) no tocante as propostas de reformulação da educação superior.

Concomitante a iniciativa do PARU, o MEC instalou, na gestão do então Presidente da República José Sarney, em 1985, através do Decreto nº 91.117/85, a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES). Esta comissão, denominada de Comissão dos Notáveis, era composta por 24 membros oriundos da comunidade acadêmica e da sociedade⁴⁴ e tinha a finalidade de propor uma nova política para a educação superior, revisando os aspectos normativos da reforma de 1968.

Segundo Gouveia et al (2005) no relatório “Uma nova política para a educação superior brasileira” (BRASIL, 1985), desta Comissão, a problematização da qualidade

⁴⁴ Pesquisadores, docentes universitários (IES públicas e privadas), sindicatos, estudantes, empresários e representantes da Igreja oriundos de várias regiões do País.

institucional e de suas inter-relações com a comunidade acadêmica aparece sistematizada pela primeira vez no contexto da educação superior nacional. A característica mais proeminente desta Comissão em relação ao PARU revelou-se na composição plural dos segmentos representados.

O trabalho da Comissão durou seis meses e foi realizado através de reuniões plenárias, subcomissões e grupos de trabalho. O relatório final enfatizou três questões: a crise do ensino superior; os princípios da nova política; e as propostas para nova universidade (ZANDEVALLI, 2009). Segundo a mesma autora, ao todo, a Comissão realizou treze recomendações, entre elas, destaca-se a avaliação do desempenho na educação superior e a substituição da Lei nº 5.540/1968, e diagnosticou problemas que ainda persistem no setor até os dias atuais, como fragilidades na infraestrutura, elitismo na educação superior (acesso permanência e êxito), remuneração docente, democratização da gestão universitária, crise do financiamento, entre outros.

Propuseram a criação de mecanismos efetivos e permanentes de avaliação, amparados em modelos de avaliação desenvolvidos em outros países – avaliação de cursos, avaliação dos discentes, avaliação dos professores, avaliação didático-pedagógica, avaliação dos servidores técnico-administrativos e avaliação das carreiras.

Embora realizassem uma série de críticas a essas modalidades, sobretudo em relação ao potencial qualitativo, pluralista e aos desvios no tocante ao aspecto formativo e os cuidados com as avaliações centradas na quantificação – elementos discutidos na primeira parte deste trabalho –, recomendaram que estas avaliações devessem ser, quanto aos agentes, divididas em: autoavaliação, avaliação governamental, avaliação da comunidade (pares), avaliações independentes (GOMES & SILVA, 2012). Os três primeiros instrumentos fazem parte da composição da atual política de avaliação – o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

A avaliação proposta pela Comissão dos Notáveis rompia com as discussões iniciais e aproximava as propostas de avaliação na educação superior brasileira das discussões realizadas na experiência de teorização da avaliação anglo-saxônica, reconhecendo a complexidade técnica e a dimensão política da avaliação e a necessidade de diversidade metodológica nas políticas e modelos de avaliação. Esses elementos serão considerados peças chave, posteriormente, na experiência brasileira de avaliação.

Foram muitas as resistências ao relatório da Comissão oriundo tanto de setores conservadores como de progressistas, quanto da esfera pública e privada. Em relação à avaliação, a problemática concentrou-se na perspectiva de politização excessiva da avaliação. O aspecto gerencial observado no PARU foi substituído em troca de uma proposta de maior democratização nas tomadas de decisão da gestão universitária.

Em 1986, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) adotou, em sua reunião anual, a questão da avaliação de desempenho como um compromisso social das universidades (PAUL, RIBEIRO E PIALATTI, 1990). Naquele contexto, o MEC sugeriu que as universidades respondessem de maneira aberta à convocação do CRUB, por entender que a própria universidade seria a primeira interessada e a mais qualificada para avaliar seu desempenho, expressando a própria autonomia universitária.

O CRUB retomava assim uma discussão começada em novembro de 1985 com a publicação do Relatório Final elaborado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Diagnosticando a ausência de parâmetros como um dos problemas mais graves da educação superior brasileira e apostando numa ascendente consciência sobre a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação, a Comissão entendia caber ao CFE, uma vez renovado nos termos por ela propostos, a missão de tomar a iniciativa e dar legitimidade e respeitabilidade aos processos de avaliação.

As recomendações no Relatório foram tomadas pelo MEC não como um projeto acabado, mas como um conjunto de proposições que careciam ser apreciadas. Impunha-se, conseqüentemente, a criação de um novo grupo, responsável pela sistematização dessas proposições e pelo chamamento da comunidade ao debate. Com esses objetivos cria-se, no interior do MEC, no mesmo ano, o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (GERES), por meio da Portaria nº 100/86 (MEC, 1986^a) e instalado pela Portaria nº 170/86 (MEC, 1986^b), como continuidade da Comissão de Reformulação da Educação Superior.

Uma das finalidades do GERES era analisar as proposituras do Relatório da Comissão citada. Contudo, a análise ficou comprometida em razão da aparente ausência da participação da comunidade científica na consecução dos trabalhos, contrariada com as propostas do GERES em preferir defender o ensino à indissociabilidade entre ensino,

pesquisa e extensão, do relatório anterior (REAL, 2006; BARREYRO E ROTHEN, 2008; ZANDAVALLI, 2009).

A divulgação desse documento suscitou enorme controvérsia entre as associações representativas dos segmentos das universidades (CRUB) e das agências de fomento CAPES e do sindicato (ANDES), polarizada por manifestações favoráveis e contrárias à iniciativa e ao teor do anteprojeto. A acalorada polêmica, pela dimensão que assumiu, funcionou como freio à discussão mais específica da problemática da avaliação. Daí o espaço de mais de um ano entre as intenções do Ministério, proclamadas no CRUB, e o desencadeamento do processo em setembro de 1987, com a realização, em Brasília, do Encontro Internacional sobre Avaliação do Ensino Superior, momento a partir do qual a Secretaria de Educação Superior (SESu) tomou a si a responsabilidade de coordenar uma programação de estudos e debates sobre a temática da avaliação. Este debate acabou explicitando posicionamentos distintos de três segmentos da educação superior: governo, docentes e reitores (REAL, 2006).

Segundo Zandavalli (2009), estava em jogo neste debate a indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão e o reconhecimento da heterogeneidade do sistema de educação superior no País. Além do mais, foram resgatados na agenda questões fundamentais como avaliação, autonomia, gestão, sistema e financiamento. E entre estes aspectos, a avaliação assume papel proeminente, abarcando dois modelos: o estudo de caso, para analisar o desempenho institucional; e o de revisão profissional, para avaliar os cursos. Associa-se a avaliação ao processo de formulação e implementação de políticas públicas para a educação superior, conferindo ao Estado o papel de agente indutor deste processo, a ser coordenado pela SESu (MEC).

Segundo Almeida Júnior (2004), na prática, as propostas do GERES não se materializaram, mas promoveram influências relevantes no desenvolvimento histórico das políticas de avaliação, antecipando aspectos vivenciados em momentos posteriores nas políticas de avaliação da educação superior no contexto brasileiro. Segundo Paul, Ribeiro e Pillati (1990), no ano de 1988, para não parar as discussões sobre a qualidade na/da educação superior, foram organizados quatro grandes encontros com o intuito de continuar com a sensibilização da comunidade universitária.

O primeiro deles, em março, sob a organização da Universidade Federal do Pará (UFPA), reunindo IES da Região Norte; o segundo, em maio, organizado pela

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), reunindo instituições da região Sul; o terceiro, também em maio, organizado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), envolvendo IES da região Nordeste, e o quarto, em setembro, promovido pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), de caráter mais estadual, mas que contou com a presença de participantes de outros Estados.

Ainda com o apoio da SESu, realizou-se em fevereiro de 1989, na Fundação Carlos Chagas (FCC), um seminário intitulado “Avaliação Institucional: a Universidade”, com o objetivo específico de discutir o perfil do avaliador, no contexto da avaliação institucional no âmbito das IES.

Segundo Neiva (1988), o crescente papel protagonizado pela SESu revelam as intenções do MEC em relação à avaliação das IES. A posição da SESu e o papel do MEC que, na opinião de parte da comunidade acadêmica, estaria ocultando intenções deletérias contra as IES e, em especial, contra as instituições públicas federais. Na sua argumentação, o autor aposta em outra perspectiva de avaliação, onde docentes, discentes, famílias, mercado, sociedade civil, sindicatos, fariam a avaliação. Para tal, propunha quatro linhas de ação: popularização das atividades de avaliação, criação ou avaliação de bases de dados e métodos, estímulo ao trabalho técnico de desenvolvimento de metodologias de avaliação, e divulgação das informações sobre o processo.

Por outra via, a SESu também declara interesse na avaliação do sistema de educação superior, propondo um esboço inicial com os padrões de desempenho de cada IES. Ao mesmo tempo, as IFES receberiam uma atenção específica, em razão da sua autonomia. Dessa forma, haveria de se criar mecanismos de acompanhamento e avaliação distintos em relação à natureza das outras IES, voltando-se à prestação de contas a sociedade.

Além das reuniões agenciadas pela SESu, diversas atividades foram desenvolvidas a nível nacional ligadas à avaliação, institucional ou de mérito, em parte apoiadas diretamente pela própria SESu. Na área de avaliação ao nível da instituição, uma das atividades diz respeito ao desenvolvimento de uma metodologia para apropriação dos dados dos custos nos cursos de graduação no interior das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A portaria nº 278/88 (SESu, 1988) estabeleceu uma comissão cujo objetivo seria propor um modelo uniforme de apropriação de custos das IFES. Essa Comissão, além de representantes da SESu, contou com a participação de membros de oito universidades. Como resultado dos trabalhos, a Comissão apresentou a versão preliminar de um manual de apuração de custos universitários cujos primeiros resultados deveriam ser apresentados no final de 1989.

Outra atividade concretizou-se no Projeto denominado Galileu (PAUL, RIBEIRO E PIALATTI, 1990). Esse projeto, apoiado pela SESu, visava desenvolver a elaboração de indicadores gerenciais para as instituições de ensino superior brasileiras. Composto de quatro módulos, inserido parcialmente em quatorze instituições, o projeto sofreu com algumas dificuldades de implementação. Além deste, a SESu apoiou, também, projetos individuais em universidades.

A avaliação de mérito no âmbito das IFES, neste período, conheceu um desenvolvimento importante através da Portaria nº 475/87⁴⁵, que estipulou a avaliação compulsória dos docentes pelos discentes para fins de progressão. Na realidade, esse processo desencadeou-se de maneira precipitada, pois a construção da metodologia não aconteceu com a colaboração dos docentes, como aconteceu no caso do estudo dos custos.

Além dessas atividades coordenadas pela SESu, uma experiência relevante foi desenvolvida no âmbito do Projeto MEC/BID III. (PAUL, RIBEIRO E PIALATTI, 1990). Esse acordo estipulava que as universidades contempladas deveriam realizar avaliação articulada em quatro fases: avaliação de contexto (prognóstico); avaliação contínua (diagnóstico); avaliação final (somativa); e avaliação do impacto. A avaliação foi coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação (CEDATE), organismo ligado à Secretaria Geral do MEC. Um aspecto relevante dessa experiência diz respeito à recomendação de que cada universidade envolvida deveria criar um Núcleo de avaliação preferencialmente vinculado a Pró-Reitoria de Planejamento.

Além destas experiências, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, é possível identificar a materialização de diversas experiências de avaliação nas IES brasileiras, resultado das discussões em torno da necessidade de introduzir práticas,

⁴⁵ http://sfp.pr4.ufrj.br/images/Portaria_MEC_n%C2%BA_475_de_26-0801987.pdf

modelos e política de avaliação com o intuito de induzir a qualidade da educação superior. A seguir, a partir da enumeração ou catalogação das experiências de avaliação feita por Paul, Ribeiro e Pillati (1990) elaborou-se um quadro onde se apresentam alguns destes casos e suas tendências no campo da avaliação:

Quadro 11 – Avaliação institucional: tendências no campo da avaliação

UNIVERSIDADES	PRÁTICAS AVALIATIVAS DESENVOLVIDAS (âmbito da Instituição)	TENDÊNCIAS NO CAMPO DA AVALIAÇÃO
UnB	Avaliação do ensino de graduação	Tendência ao gerencialismo Paradigma racionalista de investigação
UFF	Avaliação do desempenho do pessoal técnico-administrativo	
UFES	Diagnóstico do projeto global de avaliação institucional	
UFMG	Análise dos relatórios de atividade dos departamentos	
UFPR	Indicadores gerenciais de ensino	
UFSC	Planejamento, acompanhamento do Plano da Ação da UFSC	
UFG	Bases para uma avaliação quantitativa do trabalho docente e departamental no ensino superior	
UFC	Estratégias de avaliação do ensino de graduação	

Fonte: Paul, Ribeiro e Pillati (1990).

Apropriando-se do referencial teórico apresentado nos capítulos iniciais, percebe-se que as experiências de avaliação citadas por Paul, Ribeiro e Pillati (1990), no caso brasileiro, nos fins da década de 1980, enquadra-se, em sua maioria, na perspectiva do gerencialismo e do paradigma racionalista de investigação. Estas tendências caracterizam a avaliação no âmbito da fragmentação, com ênfase na gestão, tomada de decisão fechada, legitimidade técnica da avaliação, neutralidade e de perspectiva funcionalista da avaliação.

Após a vivência destas experiências pontuais, o início da década de 1990 revelou o desenvolvimento de experiências de avaliação bem mais consolidadas e delineadas em relação às apresentadas no quadro acima. Essas experiências permitiram a ruptura no desenvolvimento histórico das políticas de avaliação levando-as do posicionamento propositivo a uma efetividade na formulação de políticas públicas ao qual a experiência brasileira não havia vivenciado até o presente momento. Também iniciaram um ensaio de rompimento com a perspectiva de investigação do paradigma racionalista, desvendando em certo grau a dimensão política da avaliação e introduzindo com mais

vigor a necessidade de sua democratização em instituições de educação superior públicas.

Entre essas se destacam as experiências das Universidades de Brasília (UnB), Federal de Minas Gerais (UFMG) e Estadual de Campinas (UNICAMP) que iniciaram o processo de autoavaliação (SCHLICKMANN, MELO E ALPERRSTERDT, 2008; BALZAN E DIAS SOBRINHO, 2000; DIAS SOBRINHO, 2000). Estes projetos e experiências de avaliação acabaram por desenvolver e refinar ideias que se constituíram como seminais para as políticas de avaliação da educação superior brasileira, tais como respeito à identidade institucional, não-punição e premiação, adesão voluntária, não comparabilidade, busca de legitimidade ética do processo, avaliação periódica, com o intuito de inseri-los na lógica da cultura institucional como pontos fundamentais do processo avaliativo.

Essas ideias estiveram presentes no PAIUB como demonstra seu documento base (BRASIL, 1993, p. 4-5) “caráter institucional” da avaliação, “análise simultânea do conjunto de dimensões institucionais relevantes”, “intensa participação da comunidade acadêmica”, articulação da avaliação interna com a externa e das dimensões qualitativa e quantitativa em ambas as avaliações”, e a “natureza contínua e sistemática que permitia aprimoramento e revisão permanentes. E, no SINAES:

Justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização. Uma ampliação dos âmbitos, objetos, procedimentos e instrumentos de avaliação para além dos atualmente praticados, procurando sempre assegurar a integração, a participação, a globalidade, a relevância científica e social, a articulação da regulação com a emancipação, do institucional com o sistêmico. Tendo em vista essencialmente melhorar o cumprimento da responsabilidade social e científica das instituições em particular e da Educação Superior em seu conjunto. (Brasil, 2003, p. 91-92)

Estes princípios segundo Gomes (2003, p.133)

são princípios que não fazem usualmente parte da agenda governamental para o ensino superior, pelo menos recentemente. Isso porque [...] [parte] desses princípios são uma declaração de autonomia e, como tal, constituem uma proclamação anti-intervencionista por parte das universidades; segundo, eles elevam a autoavaliação à abordagem central e única do processo de avaliação; terceiro, tais princípios anunciam as missões e objetivos institucionais e, assim, a plena liberdade da instituição para realiza-los, dado que a avaliação das suas atividades é um produto de tais princípios e não um antecedente.

Dessa maneira, embate entre a universidade e a agenda governamental vem alterando na experiência brasileira de avaliação da educação superior a concepção de avaliação institucional em sua perspectiva tecnológica, política e cultural nas políticas de avaliação, dissimulando suas bases epistemológicas, revelando os interesses dos agentes por determinadas modalidades, práticas e concepções no campo da educação superior.

Antes de fechar as ponderações a respeito deste período histórico, caracterizado por avaliações circunscritas ao posicionamento propositivo e experiências pontuais de avaliação, faz-se necessário conferir visibilidade a outro ator institucional importante, que apareceu neste contexto e impactou decisivamente a formulação de políticas públicas de avaliação na educação superior nos anos 1990, o Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES) da Universidade de São Paulo (USP), que contribuiu para formular política de avaliação distinta das experiências citadas.

Segundo Palharini (1998), o NUPES foi fundado em 1989, na USP. O Núcleo apresentava-se diretamente vinculado à Reitoria e ao governador de São Paulo, detendo certo grau de autonomia em relação aos demais órgãos da Instituição. Entre seus principais pesquisadores estavam Eunice Ribeiro Durham, Simon Schwartzman e Maria Helena Magalhães Castro. Os pesquisadores citados, além de destacada inserção acadêmica, também participavam ativamente da disputa do campo político e do Estado.

Com a eleição de Fernando Collor à Presidência da República, este convidou o Prof. José Goldemberg para assumir o MEC, Reitor da USP, que havia criado institucionalmente o NUPES no ano anterior. Na ocasião, o Ministro José Goldemberg convidou a Prof^a. Eunice Durham para ocupar a Secretaria de Ensino Superior (SESu) e depois acumular a CAPES. Além disso, pode-se destacar a participação de Simon Schwartzman em Comissões e assessorias junto ao MEC e de outros membros do NUPES no Governo Federal. O interessante é que a participação de membros do NUPES só fez ascender no Governo Federal ao longo da década de 1990, sobretudo no período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Palharini (1998), o NUPES foi criado com o objetivo de fomentar e desenvolver um projeto político nacional, orientado por intelectuais, para marcar decisivamente os rumos do Brasil. A base dessa orientação repousava na produção acadêmica do Núcleo e de seus colaboradores, o que proporcionou uma participação

intensa do NUPES no campo educacional, em especial, na reconfiguração da Educação Superior a partir de 1995.

O NUPES consagrou como uma de suas teses mais visíveis no debate acadêmico daquele contexto a crítica ao modelo Humboldtiano de universidade, justificando a diferenciação das Instituições de Educação Superior (IES) entre universidades de ensino e universidades de pesquisa⁴⁶. Reconhecia a tendência de assunção da demanda pelo ensino superior na década de 1990 e das limitações do Estado em atender não apenas a essa demanda; mas, as demandas por pesquisa que dinamizassem o sistema capitalista nacional articulando-o ao contexto global.

O NUPES, neste contexto, vai fomentar a implantação de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino e da produção científica sob o discurso da modernização da educação superior e de proporcionar ao Estado instrumento de legitimação de suas políticas no campo da educação, para que este possa conduzir o País na integração econômica – recursos humanos e tecnológicos – com o sistema capitalista global.

Tal fomento, como se verá mais adiante, materializou-se no Exame Nacional de Cursos. Por esta razão, os mecanismos de avaliação estariam associados ao contingenciamento das verbas públicas e a efetividade orçamentária das IES públicas, ou seja, o financiamento estaria condicionado à avaliação do Estado num contexto de mercantilização como paradigma de desenvolvimento da Educação Superior (GOMES, 2002).

⁴⁶ A esse respeito ver ARAÚJO (2011).

5.1.2 As políticas de avaliação dos anos de 1990: Programa Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras e o Exame Nacional de Cursos

Ristoff (2000) assinala que o movimento docente vem problematizando a avaliação institucional nas universidades brasileiras desde o ano de 1982. Entretanto, as problematizações, mesmo com o patrocínio do MEC, como visto, na seção anterior, não alcançaram materialidade nas IES ao longo da década de 1980, somente em experiências pontuais. Também registra que as discussões foram travadas após a publicação da “lista dos improdutivos” do Goldemberg, em 1988. Este ato levou a “[...] avaliação [...] [a ser] associada à execração pública e torna-se por algum tempo um tabu, um assunto politicamente, pelo menos proibido” (p.37).

Para esse autor, este tabu só pode ser revisto em meados dos anos de 1990 com as iniciativas da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), dos Fóruns de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento, que em conjunto com o MEC, passaram a problematizar a avaliação nas universidades federais, em especial, a avaliação institucional.

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) surgiu em 1993, na gestão do presidente Itamar Franco, momento em que o Brasil tratava das consequências da crise política que culminou com o impedimento do presidente Fernando Collor e experimentava os primeiros voos da abertura da economia nacional, condicionada pelo neoliberalismo.

Além disso, em paralelo, o PAIUB foi fruto da experiência de avaliação de algumas universidades, especificamente da UnB, UFMG e UNICAMP, instituições que desenvolveram experiências isoladas de avaliação institucional nos fins dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 (SCHLICKMANN, MELO E ALPERRSTERDT, 2008; BALZAN E DIAS SOBRINHO, 2000; DIAS SOBRINHO, 2000). Estas experiências estavam envolvidas com as concepções e práticas de autoavaliação, com propositura distinta das discussões levantadas durante a maior parte da década de 1980, o que veio a resultar mais adiante na articulação para a criação de um programa nacional de avaliação institucional das universidades no contexto do governo Itamar Franco.

Com a ascensão de Murilo Hingel à condição de ministro da educação, o movimento adquiriu força e em 1993 a SESu criou, através da Portaria 130/93, a

Comissão Nacional de Avaliação (CNA) com o intuito de “estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras” (Art. 01) (SCHLICKMANN, MELO E ALPERRSTERDT, 2008). Diferentemente das comissões anteriores, esta comissão foi composta por entidades representativas da educação superior (RISTOFF, 2000).

Segundo Schlickmann, Melo E Alperrsterdt (2008) em julho daquele ano, após várias discussões, a CNA conduziu politicamente o processo de avaliação institucional. Esta Comissão, articulada pelo Departamento de Política do Ensino Superior da SESu, reuniu variados setores da universidade brasileira, por meio de suas entidades representativas: ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), ABRUEM (Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais), ANUP (Associação Nacional das Universidades Particulares), ABESC (Associação Brasileira das Escolas Católicas), Fóruns Nacionais de Pró-Reitores de Graduação, Pesquisa e Extensão.

Instalada a Comissão Nacional, foi constituído o Comitê Técnico-Assessor, composto por especialistas⁴⁷, que teve a função de assessorar a CNA, bem como de avaliar os projetos oriundos das Universidades, por meio de editais.

No segundo semestre de 1993, foram realizados estudos e seminários, ficando definido na CNA que, até o mês de outubro, cada entidade membro da Comissão deveria apresentar propostas para implementação do processo. A ANDIFES, no prazo previsto e antecipando-se as demais entidades, apresentou à Comissão uma minuta de Documento Básico para a Avaliação Institucional nas Universidades.

Debatido pela CNA e pelo Comitê Assessor, o documento foi enviado às instituições com prazo de 30 dias para sugestões. Após este período, com a recolha das proposições das entidades envolvidas, a Comissão publicou o Documento Básico – “Avaliação das Universidades Brasileiras: uma proposta nacional” – delimitando a fundamentação, os princípios, objetivos, características, formas de desenvolvimento da proposta, os indicadores de avaliação, descrevendo detalhadamente as variáveis da

⁴⁷ O Comitê era composto por: Dilvo I. Ristoff (UFSC); Eda C. B. Machado de Sousa (SESu/MEC); Fernando Menezes Campello de Souza (“IFES B”); Heloisa Helena Sant’Anna (UEL); Isaura Belloni (UnB); Jacques Velloso (UnB); Jesus Renato Galo Brunet (UFSM); José Dias Sobrinho (UNICAMP); José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS); Lina Cardoso Nunes (UNESA); Marlene Grilo (PUC/RS); Victor Meyer (UFSC).

avaliação e, em dezembro de 1993, a SESu/MEC abriu Edital as Universidades interessadas a apresentarem projetos de avaliação para o período de 1994 a 1995.

Segundo Santa'Anna e Veras (1997), inicialmente, cinquenta e cinco projetos foram aprovados no Edital pelo Comitê Assessor. Posteriormente, mais dois editais para inscrição se sucederam, um em 1994 e outro em 1996. Dessa forma, o PAIUB ao completar três anos de existência contava com a adesão de 94 instituições, sendo 38 federais, 22 estaduais, 7 municipais, 7 comunitárias e 14 comunitárias/confessionais e 6 particulares (SANTA'ANNA E VERAS, 1997). Em março de 1997, já eram em torno de 136 IES. Gomes (2003, p. 120) argumenta a esse respeito que

o significativo crescimento do número de adesões por parte das IES não se dera inteiramente por causa das qualidades dos princípios básicos do PAIUB, uma vez que tal crescimento foi impulsionado por um novo fenômeno que emergira barulhento no campo do ensino superior brasileiro, o ENC, o qual foi imposto pelo ministro Paulo Renato em novembro de 1995.

Contudo, no início por causa de restrições técnicas do orçamento federal, somente as universidades públicas federais e estaduais receberam financiamento de fato do governo federal. Essa questão só veio a ser equacionada no biênio 96/97, quando todas as instituições de educação superior participante no edital, com exceção das particulares, puderam receber o financiamento, devido às novas diretrizes orçamentárias do MEC. Porém, as instituições estaduais só receberam verba no primeiro ano do programa.

O PAIUB marca uma nova conjuntura nos debates a respeito da temática da avaliação. Objeto de tantas polêmicas foi a primeira vez, de fato, onde a comunidade universitária assimilaria a avaliação, desenvolvendo-se consenso entre Universidades e MEC. Sem dúvida, este momento, pode ser caracterizado como um momento ímpar para o cenário da educação superior nacional. Amparado no objetivo de aprimorar a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, da governança das IES e balizada no compromisso social da Universidade, a avaliação ensaia no contexto nacional uma primeira ruptura com a investigação baseada no paradigma racionalista. Participativa, voluntária, levando em conta as diferenças regionais e a identidade de cada instituição, a avaliação se apresentava como um processo contínuo, sistemático e de construção de uma cultura de avaliação, aproximando-a do paradigma naturalista defendido por MacDonald (1974) e Guba e Lincoln (1981).

Trata-se de um projeto de avaliação institucional materializado em duas modalidades básicas de avaliação articuladas, a avaliação interna e externa, que pretendia apontar, por meio da democratização e negociação da avaliação, para Universidade Brasileira, determinados rumos a serem alcançados. Propunha-se a compreensão e, mais do que isto, a certeza de que os resultados da avaliação não seriam computados de forma linear para punir ou premiar, mas sim para promover as necessárias correções.

Segundo Dias, Horiguela e Marchelli (2006, p. 441), “o princípio básico do PAIUB encontrava-se na globalidade com que as IES deveriam ser avaliadas”. Além deste, vários autores (DIAS SOBRINHO 2000; RISTOFF 2000; GOUVEIA et. al. 2005; MENEGHEL, ROLB E SILVA 2006; ZAINKO 2008; SCHLICKMANN, MELO E ALPERSTERDT 2008; GOMES 2003) destacam que o PAUIB orientava-se segundo os princípios de respeito à identidade institucional, não-punição e não-premiação, adesão voluntária e legitimidade acadêmica, com o intuito de inseri-los na lógica da cultura institucional como pontos fundamentais do e para o processo avaliativo. Na visão de Barreyro e Rothen,

“o Programa caracterizava-se como uma proposta de auto-regulação (sic) e propiciava a participação dos próprios integrantes”, correspondendo assim “à concepção formativa/emancipatória, baseada na auto-regulação, (sic) na qual a participação da comunidade acadêmica é fundamental” (2006, p.958.).

Embora a avaliação proposta pelo PAIUB apresentasse três momentos avaliativos – a avaliação interna, avaliação externa e a reavaliação –, apenas a avaliação interna ou autoavaliação foi colocada em prática, no geral, de forma relativamente embrionária. Não se pode deixar de destacar que a adesão voluntária das universidades e IES ao PAUIB foram ascendentes entre 1994 e 1995.

Gomes (2003, p. 120) assinala, por um lado, que não existiam razões para que as IES recusassem a tornarem-se “parceiras” do MEC, principalmente naqueles casos em que o governo oferecia suporte financeiro às universidades para realizar a avaliação. Por outro lado, o ponto importante do PAIUB foi seu aspecto institucional que integrava uma orientação formativa – avaliação centrada na implementação –, afastando-se dos modelos avaliativos centrados nos resultados – avaliação somativa (avaliação centrada no produto, futuros usuários).

Apesar da adesão voluntária das IES ao PAIUB, o MEC, seguindo as orientações do NUPES, no governo Fernando Henrique Cardoso, promoveu seu esvaziamento, abandonando, portanto, qualquer perspectiva de avaliação amparada numa dimensão formativa. Segundo Gomes (2003) o MEC argumentava, então, que o PAIUB não permitia vincular avaliação à regulação nem levaria à avaliação comparada entre IES, o que contradizia as intenções políticas de construção de *rankings* que pudessem orientar os processos regulatórios, a política de expansão pelo mercado e o financiamento das IES. Emerge, assim, o Exame Nacional de Cursos, caracterizado pela avaliação externa e em larga escala.

Em outros termos, o PAIUB, por não atender as condições das políticas governamentais de orientação neoliberal que requeria novo papel à educação superior brasileira como instrumento de produtividade, foi esvaziado e desativado. No período de desarticulação do PAIUB, entre 1995 e 1996, ocorreram mudanças na atuação do Estado brasileiro, por meio da reforma de dimensões importantes de sua estrutura e organização, marcada por uma política que buscava estimular a “diferenciação”, “diversificação” e “privatização” da educação superior, alicerçado no discurso da modernização e racionalização do Estado (Dourado 2002).

Outros pontos elucidativos em torno do processo de formulação e implementação do PAIUB são destacados pela literatura acadêmica. Segundo Gomes (2003), a formulação desta política de avaliação encontrou um cenário de amplo entendimento sobre a necessidade de avaliação da educação superior, materializado na busca de parcerias entre as IES e o MEC.

Esse aspecto pode ser visualizado em vários princípios orientadores do Programa: respeito à identidade institucional, não-premiação ou não-punição e adesão voluntária, globalidade, comparabilidade, legitimidade e continuidade (RISTOFF, 2000). Esses mesmos princípios foram resgatados no documento gerador da atual política de avaliação a educação superior, SINAES. O processo de implementação desta política de avaliação foi protagonizado pelas universidades federais. Dessa forma, “a hegemonia política do processo de formulação da política de avaliação pertencia às lideranças universitárias, os quais definiram os termos e as condições sob as quais a avaliação deveria ocorrer” (GOMES, 2003, p. 135).

Em meados da década de 1990, a sociedade brasileira vivenciou profundas transformações econômicas e sociais nos dois governos Fernando Henrique Cardoso⁴⁸. Tal quadro provocou amplas e múltiplas contradições na educação, em especial na educação superior, gerando demandas diferenciadas e plurais que induziram a diversificação e expansão das matrículas e do número de IES, sobretudo no setor privado.

Segundo Dias Sobrinho, durante esse período, a educação superior experimentou crescimento expressivo em número de IES e de estudantes, evidenciando nítido processo de transição rumo à massificação do sistema.

Foi notável a recente expansão do sistema de educação superior brasileiro. Alguns poucos números o demonstram. Em 1996, havia 922 IES; em 2004, eram 2.013 [...] De modo proporcional, cresceu o número de matrículas: 1.868.529, em 1996; para 4.163.733, em 2004. [...] Muitos fatores explicam essa expansão, dentre os quais, de modo interconectado, se incluem o forte movimento de modernização e globalização, o notável aumento do contingente de jovens formados nas etapas escolares anteriores, os fenômenos de urbanização e de globalização, a ascensão das mulheres na sociedade, as crescentes exigências de maior escolaridade e qualificação profissional por parte do mundo do trabalho e as mudanças culturais em grande parte impulsionadas pelos sistemas de informação. (2010, pp. 197-198).

A estratégia adotada pelo Estado na condução do processo de expansão e massificação da educação superior no Brasil avançou via privatização e mercantilização. A compreensão dos contornos desta via não é uma tarefa simples, sobretudo no cenário educacional tão contraditório e complexo como o brasileiro, sobretudo, quando se trata da educação superior privada, detentora de um patrimônio indesejável de altas taxas de evasão e de ociosidade, baixa qualidade do ensino, estrutura física deficiente, elevado quantitativo de docentes temporários e improvisados (DIAS SOBRINHO, 2010).

Bertolin (2009, p. 352) assinala que “uma nova estrutura tem sido caracterizada por duas formas de privatização: o crescimento de instituições particulares e a crescente proporção de financiamento privado para as universidades públicas”. As políticas de mercantilização passaram a ser adotadas no setor educacional a partir de 1995, ao sabor

⁴⁸ Ver Valente e Romano (2002) sobre alguns dos efeitos destas mudanças para o setor da educação e da educação superior no Brasil.

das medidas macroestruturais e econômico-financeiras, fundamentadas no ajuste neoliberal demandado por agências multilaterais (SGUISSARD, 2008).

A adoção de políticas de privatização e mercantilização da educação superior permitiu a rápida expansão das matrículas, bem como a diversificação institucional, intensificou as problematizações históricas relativas à qualidade da formação ofertada pela graduação brasileira. A busca da superação deste desafio por parte do governo FHC produziu enormes e importantes transformações na educação superior do país. Segundo Dias Sobrinho (2010, p. 200), tais transformações são percebidas a partir da:

diversificação de modelos organizacionais (diversos tipos de provedores, estilos administrativos, tamanhos, finalidades, compromissos, (sic) etc.); na diferenciação dos perfis estudantis (aumento de matrículas e titulação de mulheres, ampliação das faixas etárias dos estudantes); incremento da formação profissionalizante (ênfase no setor de serviços; em detrimento da formação para a cidadania crítica e participativa); aumento do prestígio das ciências aplicadas e tecnológicas, que produzem o chamado “conhecimento útil”, de interesse mercadológico, e crescente desvalorização das humanidades; improvisação do corpo docente e desprofissionalização do magistério superior; deslocamento da autonomia dos fins para os meios e da universidade para as agências de controle ministeriais; diversificação das fontes de financiamento; aumento dos mecanismos de prestação e vendas de serviços.

Segundo Gomes (2002), no sentido de nortear e superar as demandas diversificadas e plurais em torno da educação superior, o Estado, à época do governo Fernando Henrique Cardoso, optou em promover um “projeto educacional com o objetivo de produzir a expansão acelerada do sistema via financiamento privado e desenvolvendo um moderno mercado da educação superior no Brasil” (p. 276-277). Para este autor, a concretização desta opção só foi possível e viável através da “*recriação* do sistema de educação superior”, como se explicita abaixo:

Em uma passagem do seu livro *Education, assessment and society*, Patrícia Broadfoot destaca brevemente que a “avaliação educacional (...) tem sido de importância central na criação de sistemas educacionais *per se* através da racionalização da provisão educacional e do controle da prática educativa” (1996, p. 7). Analisando o caso brasileiro à luz desta assertiva, [...] [as políticas de avaliação] demarcaram um momento histórico de *recriação* do sistema de educação superior no Brasil. Mas o fizeram não somente como instrumentos avaliativos, mas como instrumentos avaliativos que são estrategicamente posicionados em relação à dinâmica organizacional e aos novos termos de funcionalidade do sistema de ensino que foram estabelecidos a partir das leis nº 9.131/95 e nº 9.394/96, (*Idem*, 2002, p. 277).

No caso da Lei nº 9.131/95 (BRASIL, 1995), esta demarcou a revogação de parte da Lei nº 4.024/61, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus artigos 6º, 7º, 8º e 9º, agrupando-os no Art. 6º, atribuindo papel MEC de avaliar e formular a política nacional de educação. No Art. 7º, descreve que esta atribuição do MEC seria exercida em colaboração com o novo Conselho Nacional de Educação, extinguindo-se o Conselho Federal de Educação (Art. 5º). Também, em seu Art. 3º, estabelece-se a atribuição do MEC de realizar avaliações periódicas das instituições e cursos de nível superior. Foi a primeira medida concreta do governo FHC no que concerne à avaliação da educação superior.

Na nova LDB, Lei nº 9.394/96, seu Art. 7º atribuiu/atribui à avaliação o papel de indutor da regulação do ensino privado; no Art. 9º, o papel da União em assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar em seus níveis de ensino, básico e superior, e das IES. No Art. 46, explicita o caráter regulatório da avaliação, artigo posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 2.207/97⁴⁹. Essa característica se mantém até os dias atuais, carecendo de amplo e inadiável aprofundamento na literatura acadêmica nacional sobre a avaliação da educação superior.

Neste contexto de embates e tensões entre perspectivas distintas de educação superior, verifica-se que a política de avaliação, à época, foi construída a partir de alterações do marco legal e institucional, a partir de meados da década de 1990, concomitante ao PAUIB.

Entre as principais alterações do marco legal, como citado, encontra-se a Lei nº 9.131/95, que estabeleceu o Exame Nacional de Cursos (ENC); a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), propondo amplo processo de descentralização, flexibilização e novas formas de controle, sobretudo por meio de avaliações periódicas; e o Decreto nº 2.026/96 que estabelecia procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e IES, fornecendo subsídios para a Análise das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação (ACOC) (Dourado 2002)⁵⁰.

Diversos autores (BALZAN E DIAS SOBRINHO 2000; CATANI, DOURADO E OLIVEIRA 2004; ZANDAVALLI 2009; DIAS SOBRINHO 2010; dentre outros)

⁴⁹ Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 2.306/97, que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 3.860/01, que foi revogado pelo Decreto nº 5.773/06 tratando acerca das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e de seus cursos de graduação.

⁵⁰ Este decreto foi revogado pela Lei nº 5.773/06. (BRASIL, 2006).

entendem que a partir da adoção desta política, a avaliação alcançou papel central nas políticas educacionais voltadas para a educação superior, estabelecendo ampla padronização e mensuração do trabalho acadêmico, focadas nas atividades de ensino. Compreender a política de avaliação da educação superior no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso, significa entendê-la numa perspectiva mercadológica, classificatória, colocando à disposição dos assim chamados usuários o poder de escolha das IES/cursos e conferindo ao Estado a tarefa de fiscalização, regulação e controle, o que implica em profunda ruptura com a proposta de avaliação representada pelo PAIUB.

A adoção desta política também resultou na introdução de uma prática avaliativa balizada numa perspectiva (neo)liberal, todavia amparada na premissa política utilitarista, onde, o Estado passou a assumir o papel de produção e divulgação de informação, para garantir de fato o desenvolvimento e modernização do mercado da educação superior.

No caso, o modelo utilitarista adotado visou distanciar as tomadas de decisão do sistema de educação superior dos beneficiários; aproximando-a, por meio do subsídio de sistematização de dados, dos gestores das avaliações. Este modelo era distinto do modelo utilizado no PAIUB, intucionista-pluralista, onde além de sistematizar dados, visava-se inverter o caminho no sentido de buscar uma aproximação junto aos beneficiários das tomadas de decisão, identificando-se o pluralismo de valores.

Dessa forma, fomentado pelo NUPES, a adoção do modelo utilitarista, denominado de modelo gerencial, visou essencialmente à supervisão e controle da educação superior. Seu foco, à época, residiu principalmente na preocupação com a eficiência e o controle de qualidade, assumindo a avaliação a função de guardião, na perspectiva funcionalista.

Segundo House (1994, p.49) “a escola gerencial em regra baseia-se também em uma epistemologia comum, que é denominada de ‘objetivista’. Se considera que a informação da avaliação é ‘cientificamente objetiva’”. Na visão deste autor, a objetividade é alcançada por meio da aplicação de instrumentos “objetivos”, a exemplo de testes, provas/exames, questionários, técnicas quantitativas; e excluem, numa perspectiva extrema, uma abordagem qualitativa, ou seja, o que não se pode medir é descartado.

Além dos referenciais normativos explicitados acima, é importante registrar, conforme Gomes (2003), que a formulação e implementação do Exame Nacional de Cursos (ENC) foram marcadas pela exclusão das associações representativas de diversos segmentos universitários. Estabelecia-se, assim, uma forma diferente de relacionamento entre o governo e os agentes envolvidos com o processo de avaliação. Disso resulta que o

O MEC perseguia sua estratégia de reestruturar a forma de fazer política educacional como os instrumentos de coordenação e controle do sistema, adotando iniciativas agressivas para colocar em prática aquilo que Neave (1988) denomina *Evaluative State* (Estado Avaliador). O ENC exerce um papel duplo nessa transformação. Em primeiro lugar, ele tornou-se o produto mais visível, como política educacional para o ensino superior, do novo estilo de fazer/gerir políticas do ministro Paulo Renato e sua equipe, e, em segundo lugar, porque o ENC foi estrategicamente planejado para ser um poderoso instrumento político para fortalecer e modernizar as funções de controle, monitoramento e coordenação do MEC (Gomes 2003, p. 137).

O ENC adquiriu visibilidade na sociedade brasileira como “Provão”. Criado em 1995, tornou-se gradualmente o elemento central da avaliação da educação superior no Brasil até o ano de 2003. Além do Exame, foi estabelecido pelo Decreto 2.026/07, a Avaliação das Condições dos Cursos no sentido de avaliar a qualificação do corpo docente e a infraestrutura física das IES e seus cursos. Esses dois processos avaliativos constituíam a base para atos regulatórios de autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento das instituições.

A literatura acadêmica sobre a avaliação da educação superior, de maneira geral, subsidiada por uma leitura do processo amparado no paradigma emancipatório, visualiza a fragilidade na regulação desta política de avaliação, uma vez que os aspectos punitivos não lograram os efeitos esperados.

A implementação do Provão/ENC não foi bem recebida pela comunidade acadêmica, gerando grandes resistências, que se materializou inclusive por meio de boicote a realização do Exame pelos discentes, protagonizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE). As reações levaram o MEC à revisão da política de avaliação proposta na Lei nº 9.131/95. Esta revisão adveio com o Decreto nº 2.026/96, detalhando aspectos da avaliação de cursos e instituições.

Outro elemento bastante controverso foi a ampla repercussão na mídia, uma vez que o então governo e o setor privado passaram a apresentá-lo à sociedade como a

avaliação. Entre os efeitos mais visíveis do Provão estão o estímulo à criação de um arcabouço normativo punitivo, sobretudo via mecanismos de mercado; a hierarquização dos cursos; e naturalização da concepção de educação superior como mercadoria.

Talvez seja possível afirmar que, apesar das controvérsias, o principal mérito do Provão tenha sido a afirmação da avaliação na agenda das políticas públicas de educação superior. Porém, seu maior equívoco foi a desconstrução dos processos e práticas de autoavaliação consolidadas no PAIUB.

A partir de uma leitura fundamentada no paradigma emancipatório, Dias Sobrinho (2010) faz severas críticas a política de avaliação do governo FHC, identificando reducionismos conceituais, entre os quais se destacam: a restrição do fenômeno da avaliação a instrumentos de medição; redução da aprendizagem a desempenho e educação a ensino; confusão entre desempenho de estudante com qualidade do curso; desconsiderar elementos importantes de valor e de mérito das instituições, além de favorecer a expansão privada e dilaceramento dos sentidos públicos e sociais da educação.

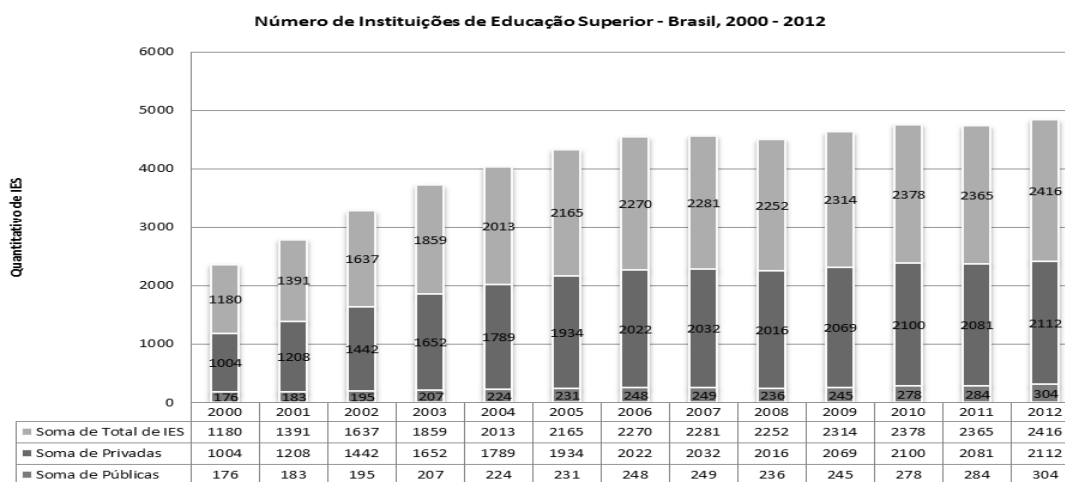
Em síntese, o ENC significou a introdução do “Estado Avaliador” no Brasil, caracterizando-se como produto mais visível da política educacional, tornando-se um influente instrumento político para modernizar as funções de controle do MEC. Segundo a CEA (2003), a centralidade do MEC na coordenação da avaliação, o fato de instituições e cursos não serem considerados como sujeitos da avaliação e o fato de ENC e ACOC não formarem um sistema de avaliação, levou a formulação de uma nova proposta de avaliação na educação superior, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, materializada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criada pela Lei nº 10.861/04.

5.1.3 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

Os anseios da sociedade brasileira em torno da ampliação da democratização, materializados numa perspectiva de enfrentamento dos graves problemas sociais e a diminuição das desigualdades econômicas, desenvolveram no Brasil um clima de mudança que culminou com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002.

Além disso, crescentes desafios postos pelo processo de inserção econômica do País no contexto do capital globalizado levaram a ressignificação de questões importantes do campo da educação superior, galvanizadas pela ascensão ao poder governamental de atores políticos contrários, parcial ou completamente, às políticas de educação superior até então vigentes, o que implicou a formulação de novas medidas relativas à avaliação, financiamento, acesso e expansão do sistema de educação superior no seu conjunto.

No gráfico a seguir, observa-se a evolução do número de IES, tomando como referência a gestão dos dois mandatos do governo Lula, porém alcançando os anos finais do segundo mandato do governo FHC e a metade do primeiro mandato do primeiro governo Dilma.

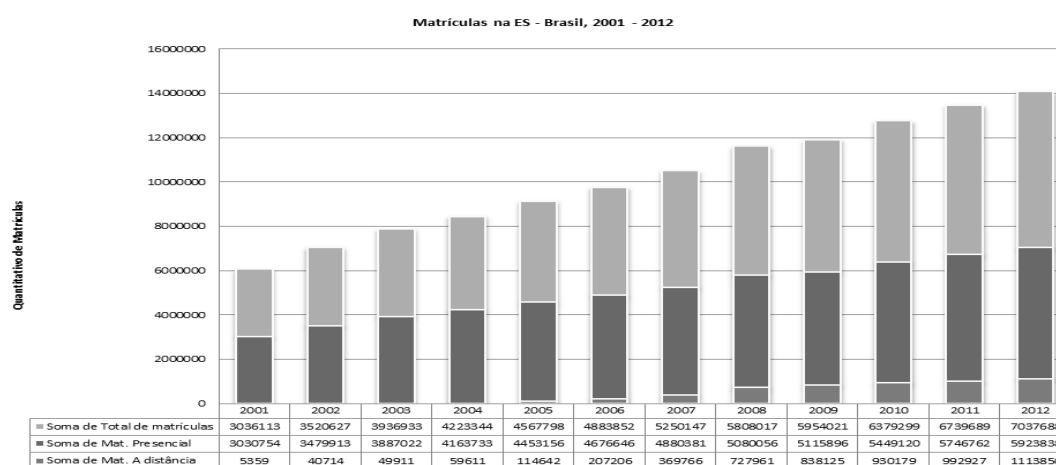


Fonte: INEP, Censo da Educação Superior, 2012.

A partir do gráfico, observa-se que as medidas, introduzidas por meio das Leis nº 11.096/05 (Criação do PROUNI), nº 5.622/05 (Regulamentação à distância), nº 6.096/07 (Institui o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais – REUNI) e nº 11.892/08 (Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais) contribuíram para o aumento no número de IES no País.

Entretanto, observa-se que este crescimento já se verificava nos dois últimos anos do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), alcançando o limiar da estabilidade no primeiro mandato do governo Dilma. Igualmente, verifica-se que as medidas adotadas no governo Lula foram decisivas para a consolidação do crescimento do setor da educação superior, como mostram os dados do censo da educação superior, em relação ao número de matrículas, no gráfico a seguir:



Fonte: INEP, Censo da Educação Superior, 2012.

Tomando como referência a gestão do governo Lula, observa-se o crescimento do total de matrículas na Educação Superior (ES) de 3.936.933 para 6.379.299. Além do crescimento vertiginoso das matrículas da educação à distância, alcançando em 2010, 930.179 matrículas. A consolidação desse crescimento da educação superior, materializado tanto pelo incremento das matrículas (presenciais e a distância), quanto pelo número de IES públicas e privadas, suscitou/suscita intensos debates a respeito da qualidade da educação superior, visualizados nas problematizações de sua eficácia, eficiência e efetividade.

No sentido de orientar e qualificar a oferta de educação superior no País, em 2004, no primeiro mandato do governo Lula, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação (SINAES). A atual política de avaliação vivenciou o período vigoroso de crescimento do setor da educação superior; porém, ainda distante do

desejável em relação à taxa de escolarização líquida, para este nível de ensino. Todavia, com o desafio de fomentar informações à regulação da qualificação do acesso, permanência e êxito, agora diante de um novo cenário, a interiorização da educação superior.

A gestação da política de avaliação da educação superior no governo Lula foi coordenada pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior⁵¹ (CEA), no ano de 2003, na qual figurou destacados defensores da autoavaliação institucional⁵², portanto do PAUIB, e que, durante o governo FHC, foram críticos consistentes não apenas do ENC, mas de outras políticas de educação superior.

São eles os principais responsáveis pelo reposicionamento da avaliação institucional como um dos pilares do SINAES, ao lado da Avaliação das Condições de Cursos (ACG) e do Exame Nacional de Desempenho do Estudante (ENADE). Se a autoavaliação institucional representa a volta ressignificada do PAUIB, o ENADE representa a reprodução ligeiramente modificada do ENC.

Dessa forma, o SINAES é, como política de avaliação, herdeira das duas principais iniciativas de avaliação que haviam sido postas em práticas no cenário nacional, a primeira no governo Itamar Franco e a segunda, no FHC. Não será estranha a partir de então a visível convivência conflituosa entre defensores de duas matrizes avaliativas, a primeira dominada pela defesa da avaliação formativa – foco na implementação e nos usuários atuais do sistema, com apelo ao engajamento da comunidade acadêmica como sujeitos centrais do processo transformador a que avaliação era considerado motor; e, a segunda pela defesa da avaliação performativa e de desempenho, representada pelo ENADE.

Contudo, ressalta-se que as questões em torno do ENADE não se apresentam apenas no âmbito dos limites metodológicos deste modelo avaliativo e de todas as discussões que este pode suscitar; mas, sobretudo, na maneira como parte das IES, a sociedade civil e a mídia, utilizam e interpretam os resultados deste Exame.

⁵¹ Esta comissão foi composta por membros da Secretaria da Educação Superior (SESu), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e onze (11) especialistas ligados às universidades públicas e privadas.

⁵² Entre os quais o professor José Dias Sobrinho, Dilvo Ristoff, Hêlgio Trindade, Isaura Belloni, Denise Leite.

O SINAES foi, conseqüentemente, o produto possível das experiências anteriores de avaliação da educação superior realizadas no Brasil – PAIUB e ENC. No documento produzido pela CEA (BRASIL/MEC, 2003), são listados entre os princípios fundamentais do SINAES: “integração”, “participação”, “promoção de valores democráticos”, “respeito à diversidade”, “busca da autonomia”, “afirmação da identidade” e “dimensão formativa” (Art. 1º, § 1º, da Lei nº 10.861/04. BRASIL, 2004). Tais princípios são pertinentes à definição da autoavaliação institucional, modelo de estudo de caso; mas, são dissonantes em relação à definição da avaliação no ENADE, pela forma, como já mencionado, como os atores utilizam e interpretam os dados apresentados pelo instrumento, ora observando-o como modelo de análise de sistema, ora como modelo de objetivos comportamentais (HOUSE, 2000).

Não se pode esquecer que como política pública, o SINAES busca articular o “estado em ação” na educação superior, uma vez que avaliação é intrinsecamente relacionada com a regulação Estatal (AZEVEDO E GOMES, 2009). Pois, no SINAES a regulação é realizada por atos autorizativos de IES e de cursos de graduação (autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos e credenciamento e credenciamento de instituições) e a supervisão apresenta o objetivo de zelar pela qualidade da oferta de educação superior no Sistema Federal. Já a avaliação desenvolve-se como processo formativo e referencial para a regulação e supervisão da educação superior, com o intuito de promover a melhoria de sua qualidade (Lei nº 5.773/06). Essa concepção está presente no documento produzido pela CEA (BARREYRO E ROTHEN, 2006; GOMES E SILVA, 2012).

Neste contexto, tomando como base o censo da educação superior de 2012, o SINAES desenvolve a autoavaliação e a avaliação externa (*in loco*) de 2.416 instituições; aplica o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) ao um universo de 7.037.688 estudantes; e avalia (*in loco*) 31.866 cursos de graduação. Com certeza, um sistema avaliativo de alcance jamais visto na história da educação superior brasileira e uma experiência ímpar no cenário da educação superior global. De fato, a inserção do Estado na educação superior no Brasil produziu mudanças substanciais no alcance das políticas, práticas e modelos de avaliação, o que carece de investigações cada vez mais robustas e aprofundadas sobre este fenômeno.

Todavia, no caso do SINAES, a autoavaliação é uma ação de *obrigatoriedade* das IES e seu alcance é muito maior em termos quantitativos no sistema, o que a torna relativamente diferente do PAIUB, que deixava as IES com a liberdade de aderir ou não à avaliação institucional. No SINAES, amplia-se e consolida-se o conceito de avaliação institucional que implica, assim como propunha no PAIUB, o reconhecimento ou articulação da *Avaliação Interna* com a *Avaliação Externa*. A autoavaliação não pode ser definida apenas como um dos instrumentos do SINAES, mas como parte integrada e integrante do processo avaliativo, dentro de uma visão sistêmica.

Assim, determina a Lei nº 10.861/04 ao dizer que o processo da autoavaliação se materializa por meio da criação da Comissão Própria de Avaliação (CPA), em cada IES, para realizar a avaliação interna por meio da análise das dimensões indicadas no documento *Orientações Gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições* (CONAES, 2004) e mais recentemente pelas notas técnicas nº 062 e 065 de novembro de 2014.

Impasses em torno da implementação do SINAES levou o governo Lula, em fevereiro de 2006, a baixar o Decreto nº 5.773, com o objetivo de estabelecer bases para a regulação e supervisão das IES. Talvez o aspecto mais importante do decreto seja a reorientação de que a avaliação e a regulação ocorram em etapas, a saber: a) avaliação pelo poder público nas etapas iniciais da autorização e credenciamento, b) avaliação das IES, dos cursos e do desempenho dos estudantes realizada pelos instrumentos do SINAES e c) aplicação pelo poder público dos efeitos regulatórios da avaliação (BRASIL, 2006).

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 e ACG, informados com os dados oriundos do Censo da Educação Superior e do cadastro das IES, são de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), conforme estabelece o art. 8º da Lei 10.861/04. O órgão responsável pela formulação e coordenação do SINAES é a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), ou seja, coordena a formulação dos processos avaliativos: Autoavaliação, Avaliação Externa, e Reavaliação (Metaavaliação).

A autoavaliação e a avaliação externa são articuladas pelo AVALIES em duas etapas: a autoavaliação é coordenada no âmbito institucional pelas Comissões Próprias de Avaliação e a avaliação externa pelas comissões de especialistas designados pelo INEP. A avaliação destas comissões é baseada na análise de 10 (dez) dimensões das IES, quais sejam: missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; Responsabilidade social da IES; Comunicação com a Sociedade; Políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo; Organização de gestão da IES; Infraestrutura física; Planejamento de avaliação; Políticas de atendimento aos estudantes; Sustentabilidade financeira. Após as IES realizarem a autoavaliação, coordenada pela CPA, submetem-se ao processo de avaliação externa. O relatório da autoavaliação é dirigido ao INEP e esta o encaminha à Comissão Externa (CE), que realiza visita *in loco* à 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 da comissão de especialistas? Na avaliação externa, além da análise do relatório produzido pela CPA, há avaliação do desempenho dos estudantes através do 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.

Da estrutura operativa citada, diante das críticas da comunidade acadêmica e, sobretudo, da gestão das IES, nos últimos anos, o ENADE deixou de ser aplicado no primeiro período, mantendo-se sua aplicação ao final do curso. No início do curso, ao invés de aplica-lo, os resultados (notas) do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) passaram a serem utilizados como instrumento avaliativo de entrada. Isto passou a ocorrer a partir de 2011, conforme a nota técnica 70 do INEP.

Os promotores desta mudança justificam-na pelo baixo potencial de captação do instrumento, na fase de aplicação inicial, das influências da educação superior na vida do estudante. Por isso, na visão destes, o ENEM assume esse papel com maior propriedade em virtude de representar o fechamento do ciclo do Ensino Médio. Além disso, há uma questão importante a ser considerada neste cenário: o ENEM avalia o

aluno, enquanto que o ENADE avalia o curso, ambos os instrumentos apresentam características comuns e ambíguas.

Entretanto, mesmo diante dos consensos e controvérsias, é preciso considerar a relevância da utilização de um instrumento na entrada da educação superior, para se ter um diagnóstico do perfil estudantil. Esse diagnóstico permitiria/permite, desde que seja feito de maneira adequada, realizar uma orientação mais eficaz e eficiente das políticas de acesso, permanência e êxito na educação superior.

No que se refere aos cursos, esses serão avaliados através da Avaliação dos Cursos de Graduação, trata-se do modelo de revisão profissional (HOUSE, 2000). 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 (INEP, 2012).

Ao término do processo, as conclusões dos relatórios produzidos pela Comissão Externa de Avaliação de cursos e instituições subsidiarão os processos de regulação, no que se refere à autorização e reconhecimento de cursos, credenciamento e renovação de credenciamento das IES. Caso os resultados apurados não sejam positivos, firma-se um compromisso entre a IES e o MEC, no qual se estabelecem ações no sentido de corrigir as “distorções” com prazos determinados e métodos pré-estabelecidos.

Ao longo dos seus 10 (dez) anos de implementação, ajustes foram realizados com o intuito de proporcionar mais efetividade ao conjunto de modelos de avaliação do Sistema. Esses ajustes emergiram a partir de críticas dos segmentos envolvidos com a avaliação da educação superior no âmbito local e nacional. O quadro a seguir caracteriza o processo de implementação do SINAES e os ajustes nele realizados.

Quadro 12 – Síntese histórica do processo de implementação do SINAES: 2004 a 2014)

Ano	Processo de implementação
2004	Lei do SINAES Constituição das CPAs nas IES Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD)
2005	Constituição do Basis
2006	Decreto Ponte – Regulação da ES Lei nº 5.773/06
2007	Criação do Sistema e-Mec – fluxo dos processos de regulação e avaliação
2008	Criação e Aplicação do CPC – utilizado em processo de renovação de reconhecimento no ciclo avaliativo do SINAES Aplicação do IGC – autonomia às IES para autorizar cursos
2009	ENADE passa a ser censitário
2010	Criação do Banco Nacional de Itens (BNI) da educação superior
2011	Enem utilizado como resultado dos ingressantes no Enade – exame aplicado somente para concluintes
2012	Homologação do novo Instrumento de Avaliação de Cursos Início do processo de avaliação dos avaliadores <i>in loco</i> e autoavaliação Revisão dos insumos do CPC Convocação trienal das CAA com atribuições em todo o ciclo
2013	Revisão dos questionários (Estudantes e Coordenador) com base no Instrumento de Avaliação de Cursos Obrigatoriedade de 01 (uma) hora de permanência no local do exame CAA iniciam análise dos ciclos avaliativos – produção de estudos sobre ENADE 2005, 2008 e 2011
2014	“Abertura” dos Microdados ENADE Produção do Manual do Estudante e obrigatoriedade de respostas ao Questionário do Estudante Relatório de Formação Geral (resultado de todas as áreas) Estudos sobre os Dez Anos do SINAES Novo instrumento de Avaliação Institucional de Relato Institucional Revisão dos indicadores de qualidade ES / BI (<i>Business Intelligence</i>)

Fonte: INEP, 2014.

O quadro acima não compreende apenas os principais ajustes na atual política de avaliação da educação superior, revela o papel proeminente do INEP neste conjunto de ações. E, também, a materialização dos interesses de parte dos segmentos representados na CONAES, como se verá mais adiante. Destaca ainda a ênfase na avaliação de curso e do desempenho dos estudantes em detrimento da avaliação institucional, sendo esta última retomada com maior vigor no último ano descrito no quadro.

Este papel de destaque conferido ao INEP resulta de sua atribuição no próprio Sistema, pois tem a atribuição de implementar o SINAES, produzir indicadores de qualidade e divulgar os resultados, além de subsidiar políticas de gestão das IES e de políticas públicas. Deste modo, o INEP ao longo da implementação do SINAES vem revisando e aperfeiçoando os instrumentos e processos de avaliação. Porém, o foco desta revisão voltou-se, no período analisado, como citado antes, aos cursos e ao desempenho estudantil, consequentemente, induzindo a comunidade acadêmica e a

sociedade civil a interpretações equivocadas sobre a política de avaliação. Por esta razão, esta orientação do INEP vem provocando intensos e acalorados debates na literatura acadêmica em torno deste posicionamento, sobretudo em relação ao esvaziamento da avaliação institucional nos seus primeiros 10 (dez) anos.

Desde a sua formulação, o SINAES vem causando polêmica na comunidade acadêmica, entre os que o defendem e o criticam severamente. Destacam-se alguns autores que formulam pontos “positivos” e “negativos” do sistema avaliativo em vigor. Para Polidori, Marinho-Araujo e Barreyro (2006), o SINAES representa um grande avanço em vista da adoção do paradigma formativo/emancipatório, em detrimento do paradigma regulatório, promotor dos *rankings* e da competitividade.

Para esses autores, o SINAES amplia o foco da avaliação, quando inclui de forma integrada as três dimensões, a avaliação institucional, a avaliação de cursos e o ENADE. Esses autores acreditam no perfil pedagógico e na capacidade de propiciar reflexão crítica do ENADE nos cursos de graduação e enfatizam seu importante papel no processo de avaliação institucional. Contudo, mesmo apresentando uma expectativa positiva do SINAES, esses pesquisadores também alertam sobre os grandes desafios da atual política de avaliação, quais são: rompimento com qualquer tipo de ranking; implantação da autoavaliação nas IES privadas de pequeno porte; articulação entre as necessidades regulatórias e a construção de uma cultura da avaliação nas IES.

Meneghel, Rolb e Silva (2006) consideram o SINAES como “algo novo”, ou seja, consideram que não é uma reedição do passado e nem tampouco uma ruptura com ele. Enxergam no SINAES o que definem como “Estado Mediador” e que se trata de uma avaliação compreensiva e pedagógica; não verticalizada. Indicam que os maiores desafios do SINAES são a fragilidade da formação dos avaliadores e o fato da comunidade acadêmica entender a avaliação apenas como um aspecto punitivo.

Ristoff e Giolo (2006) defendem a ideia de que o SINAES constitui um sistema, uma vez que promove a conexão dos instrumentos de avaliação (autoavaliação à avaliação externa), integra os instrumentos de avaliação aos de informação, articula os espaços de avaliação mediante a coordenação no MEC; articula, sem confundir, avaliação e regulação, além de propiciar coerência entre avaliação e os objetivos mais amplos da política para a educação superior. Por fim, os autores entendem que o

SINAES organiza-se em torno de uma concepção metodológica única, avaliativa e informativa.

Embora os estudos acima indiquem dimensões importantes do SINAES, eles têm em comum a limitação de tomar por objeto de estudo as *intenções* do SINAES, inscritas em documentos e leis (não se está descartando a experiência vivencial dos autores), e por isso circulam em torno de dimensão valorativa, e não empírico-analítica.

Por outro lado, acumulam-se críticas sobre diferentes aspectos do SINAES. Barreyro e Rothen (2006) advogam a tese de que o SINAES é o “resultado da cumulação e da metamorfose”, querendo com isso dizer que:

A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de *rankings* do Provão (p. 971).

Portanto, na visão dos autores, o SINAES é o produto de metamorfose que não realizou a depuração dos instrumentos do passado (PAUIB e ENC), e por isso carrega o conflito paradigmático entre concepções de avaliação. Os autores levantam importante crítica ao SINAES que diz respeito à dificuldade de perfazer ou completar o ciclo de avaliação. No tocante a esta última questão o ano de 2014 e os seguintes serão decisivos, sobretudo, em relação ao ciclo avaliativo da avaliação institucional, como se verá mais adiante.

Ao contrário do discurso corrente, Dias, Horiguela e Marchelli (2006) aponta a impotência do SINAES em criar uma cultura da autoavaliação, uma vez que o INEP tem focalizado apenas o treinamento das comissões externas de avaliação e não deu continuidade a formação dos membros integrantes das CPA, que é o espaço institucional com visibilidade e responsável para promover a autoavaliação. Ressaltam, ademais, o conflito entre o processo avaliativo e a regulação, afirmando que a “avaliação não é só uma questão técnica” (p. 457), mas envolve os aspectos sociais e políticos. Dessa forma, alertam que:

O SINAES está assumindo para si mesmo apenas o aspecto regulatório da avaliação, deixando o elemento formativo para as próprias IES, eximindo-se, portanto, de construir um amplo sistema formal para orientá-las ética e politicamente (Dias, Horiguela, Marchelli 2006, p. 457).

Na visão desses autores, o SINAES dificulta o desenvolvimento de novas metodologias de avaliação qualitativa voltados para os compromissos sociais celebrados pelas IES. Destacam o excesso de burocracia do SINAES como um processo oneroso e lento. Visão compartilhada por Rothen (2006), para quem os processos avaliativos são longos e trabalhosos.

Verhine, Dantas e Soares (2006) criticam o ENADE afirmando que ele não conseguiu solucionar inúmeros problemas identificados no ENC. As discussões apontadas pelos autores formaram o embrião das mudanças que foram realizadas no ENADE, a partir do estabelecimento dos índices, em 2008. Tal cenário permite observar mais uma vez o embate paradigmático em torno das concepções de avaliação da educação superior, tornando-se hegemônica a visão técnico-positivista e performativa intensificada pela criação dos índices, o que retrata o paradigma racionalista de investigação.

Este novo aspecto do SINAES tem sido objeto de calorosos debates na literatura acadêmica sobre avaliação da educação superior. Observa-se que a proposta inicial do SINAES teve como componente principal a avaliação institucional, que perde espaço para o ENADE + Índices, herdeiro das classificações do ENC. Para Verhine (2010, p. 632), “apesar de sua concepção elegante e teoricamente embasada, a implementação do SINAES se tornou um processo árduo e, para muitos, decepcionante...”, isso porque a estrutura pensada é muito pesada e do ponto de vista da gestão sistêmica, descoordenada, além de apresentar grandes disparidades e desvios relativos ao arcabouço original expresso tanto na legislação quanto nos documentos da CEA.

As discrepâncias adquiriram visibilidade por muitas razões. Em primeiro lugar, em função das várias polêmicas vivenciadas nas edições do ENADE, forçando-o seu aprimoramento; em segundo lugar, pelos inúmeros problemas da avaliação interna, realizada pelas CPA, entre eles, o envolvimento da comunidade acadêmica no processo de avaliação; e, por último, pelo fosso temporal intratável que acompanha a concretização da avaliação externa institucional, realizada pelas Comissões formadas pelo INEP.

Tudo isso leva ao questionamento sobre que fatores poderiam ser apontados para a visível desarticulação entre esses três componentes no processo de implementação do

SINAES, e em consequência, que mudanças a criação dos índices provocaram no SINAES?

Entre as respostas que podem ser destacadas em relação à avaliação institucional e à avaliação de cursos estão, no que concerne à avaliação externa, a questão da capacitação do pessoal especializado para implementar o processo de avaliação (RIBEIRO, 2011), sobretudo a capacitação das comissões externas (VERHINE, 2010; POLIDORI, 2009). Acrescentam-se ainda os seguintes pontos: 1) as dificuldades de logística disponível no INEP/MEC para realizar as visitas *in loco* às IES do País, particularmente quando se considera a crescente diversificação institucional – faculdades, centros universitários e universidades; 2) o Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS) que seleciona regularmente avaliadores sem a devida experiência e compreensão adequadas da política de avaliação e dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação; 3) as várias transformações da prática da avaliação externa sofridas no SINAES, passando dos cursos para a instituição (PEIXOTO, 2011).

Além destas, somam-se os percalços em torno do processo de avaliação interna desenvolvidos pelas CPAs: “a fragilidade da ‘cultura de avaliação’, a insuficiência de pessoal capacitado para dar conta da avaliação em nova concepção, [...] a insuficiência de pessoal técnico para a análise dos relatórios de autoavaliação” (ZAINKO, 2008, p. 831), ou seja, os “aspectos sociais” e de “funcionamento” impactantes no processo de avaliação interna (DIAS SOBRINHO, 2000).

No tocante à avaliação do desempenho dos estudantes, ENADE, podem ser destacadas também algumas questões relevantes. Inicialmente há de se entender que o ENADE é um exame nacional concebido como instrumento de avaliação diagnóstica, com ciclo avaliativo a cada três anos, para grupos de cursos, com o intuito de verificar as habilidades acadêmicas e as competências profissionais dos estudantes.

Em detrimento dos outros componentes do SINAES, o ENADE tem sido fortalecido e tem se tornado a referência da avaliação nacional, o que evidencia retrocesso da proposta avaliativa e uma virada no sentido do viés ‘examinista’ do SINAES. Neste sentido, afirma Dias Sobrinho (2008) que o INEP tem pouca compreensão da dinâmica do ENADE, quando comparado ao Provão:

[...] o ENADE foi ganhando crescente destaque e autonomia. [...] A proeminência dada ao ENADE – agora como instrumento estático e

somativo, menos dinâmico e formativo – muda o paradigma da avaliação e traz consequências (sic) importantes (2010, pp.216-217).

Conforme se pode entender, o SINAES parece ter sido destituído de sua ideia-força originária – *Sistema* –, ao mesmo tempo em que a avaliação institucional foi e é enfraquecida e burocratizada. A consequência poderá ser o esvaziamento da ideia de comunidade avaliadora, em função, dentre outras, da suspensão do diálogo pedagógico e autorregulatório entre a CONAES, INEP, a comunidade acadêmica e a gestão das IES.

Percebe-se, deste modo, a tendência da redução da avaliação à classificação e à provisão de informações para o mercado educacional – ênfase na premissa utilitarista da avaliação. Para Polidori (2009, p.447), “a partir do momento em que é considerado um desses pilares como o único elemento definidor de qualidade daquele curso ou IES, está ocorrendo uma transgressão do Sistema atual da avaliação”. Considera-se que esse aspecto precisa ser aprofundado no debate acadêmico sobre a avaliação da educação superior.

Entretanto, uma questão ainda precisa ser tratada, mesmo que de forma abreviada, qual seja, as causas da centralidade do ENADE. Verhine (2010, p. 633) argumenta que:

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

Essa leitura sugere que o não *feedback* aos relatórios de autoavaliação institucional representou uma condição à centralidade do ENADE, o que implica ruptura paradigmática em relação aos princípios e diretrizes do SINAES. Todavia, entende-se, em função do pragmatismo ou da política de resultados, que o Exame estudantil é cada vez mais predominante nas políticas de educação superior, não apenas do Brasil, mas de diversos países. Tais aspectos podem ser percebidos através da ênfase dada à medição e à classificação dos cursos e das IES por parte da grande mídia impressa e televisiva, da desvalorização da autoavaliação e da assunção da burocratização dos processos avaliativos (Dias Sobrinho 2010).

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

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

Dois aspectos precisam ser comentados sobre a citação acima. Primeiramente, é preciso esclarecer que as mudanças ocorridas na educação superior, em especial no SINAES, não aconteceram de uma única vez, pois foram resultados de ações ministeriais para “ajustar” o Sistema e responder aos seus limites políticos, por meio da renovação da composição da CONAES. É a partir dessa nova composição que irão emergir a política de índices e conceitos, e as semelhanças com o Provão passam a ser mais evidentes. O segundo aspecto refere-se à desvalorização da avaliação interna; na visão de diversos autores, a CONAES relegou-a a um segundo plano, com base no argumento da impossibilidade de visitar todas as IES no Brasil, restringindo as possibilidades de articulação entre a avaliação interna e externa (LEITE, 2008; PEIXOTO, 2011).

Como consequência, a primeira medida de alteração do SINAES foi a criação do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados (IDD), estabelecido por meio da Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004. A segunda medida se refere ao lançamento do Conceito Preliminar do Curso (CPC) instituído pela Portaria Normativa nº. 04 de 5 de agosto de 2008. A terceira foi o Índice Geral de Cursos (IGC), pela Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008.

Não obstante, no sentido de contribuir com esse debate, consideram-se alguns pontos elucidativos do tema. A questão que se projeta neste contexto diz respeito ao fracasso da política advogada originalmente pelo SINAES, sob o discurso da participação e democracia, que não conseguiu realizar modificações aparentes, quiçá substantivas, na qualidade da educação superior, nem na lógica de organização das dimensões acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) e administrativas das IES.

O estudo das questões pertinentes a esse processo se faz necessário e é relevante, entre outros motivos, pelas contribuições que pode possibilitar para o conhecimento sobre a avaliação da educação superior brasileira, bem como para a constituição de práticas, modelos e políticas de avaliação exitosos e propositivos. Entre esses elementos

podem ser destacados o alcance em que a cultura de avaliação se constituiu como prática instituinte e instituída nas IES; as diferenças que as categorias administrativas e sua organização acadêmica introduzem nesse processo; e as metodologias adotadas para a realização da autoavaliação.

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

Para garantir a coerência e aderência ao paradigma participativo-sistêmico, pelo menos em seu processo de formulação, foi inscrito o princípio do respeito à identidade e diversidade institucional. Para avaliar esse processo, o SINAES, em sua formulação, focalizou a avaliação da instituição em sua globalidade, da qual faz parte a avaliação dos cursos e de desempenho discente.

Em síntese, a avaliação institucional passa a ser caracterizada pelo processo de avaliação que acontece na própria instituição quando esta coordena e promove a autoavaliação, fornecendo subsídios para avaliação das comissões externas de especialistas (pares). Essa articulação resultaria da perspectiva de que o SINAES constitui-se do diálogo entre as IES (comunidade universitária e gestão) e as agências reguladoras (MEC, 2003).

Um aspecto importante da avaliação institucional, neste contexto, concentra-se no papel desempenhado pela CPA, que implica na fundação da ideia de comunidade avaliativa e autorreguladora, na qual a participação dos atores da comunidade acadêmica é determinante e cujo trabalho pode cobrir as 10 (dez) dimensões da avaliação formuladas pela CONAES. Essas dimensões abarcam o arcabouço metodológico da avaliação no contexto do SINAES. Tais aspectos tinham a intenção de avaliar o compromisso social das IES, propondo a aplicação de instrumentos articulados

em lugar dos exames standardizados. O levantamento de tais elementos remete-se a uma determinada concepção de avaliação interna.

Segundo Leite (2008) “em termos amplos a avaliação é um ‘organizador qualificado’“, pois, “organiza e coloca em seu lugar as informações que temos sobre uma IES”, e “como um processo interno de avaliação autorreferencializado, levado a cabo por sujeitos interessados e integrantes da própria instituição em que ela acontece” (p. 834-835). Outro aspecto importante a destacar diz respeito à “legitimidade” como um princípio importante para o processo de avaliação na instituição.

Segundo Ristoff (2000, p. 40),

se a adesão voluntária garante legitimidade política, o projeto produzido precisa de legitimidade técnica, e esta se expressa principalmente de duas maneiras (1) numa metodologia capaz de garantir a construção de indicadores adequados, acompanhados de uma abordagem analítico-interpretativa [...]; e (2) na construção de informações fidedignas, em espaço de tempo capaz de ser absorvido pela comunidade universitária. [...]

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

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

O princípio da “adesão voluntária” da comunidade universitária é considerado fundamental ao processo de avaliação institucional, pois é condição fundamental à implantação e desenvolvimento da cultura da avaliação na instituição. Outro princípio importante, agora destacado por Dias Sobrinho (2000, pp. 104-105), é o da qualidade, uma vez que a mesma “não está nos fragmentos, na separação, mas sim na integração, nas relações de conjunto (DIAS SOBRINHO, 1995, 39). Para “garantir” a efetivação do conceito de qualidade, LEITE (2008, p.835) chama a atenção para a necessidade de a avaliação constituir-se como um “processo pedagógico”, conforme lógica da

“não-punição ou premiação”, no sentido de construir “uma prática de autonomia, um jogo de aprendizagem democrática”.

Além destas questões pontuadas na literatura acadêmica sobre a formulação e implementação do SINAES, outros aspectos envolvem a atual política de avaliação da educação superior, as tendências internacionais da educação superior. Essas tendências circunscrevem a educação superior no debate em torno de distintas perspectivas de qualidade, “qualidade mínima” *versus* “qualidade máxima”, propostas em diversos sistemas educacionais deste nível, expressando diferentes concepções e finalidades de educação e de universidade, a desvelar os interesses ideológicos de inúmeros grupos envolvidos com este nível de ensino; também, envolvem-na no desafio de ora assegurar qualidade, ora de promover qualidade, confrontando e promovendo perspectivas sofisticadas e distintas de regulação, como o desenvolvimento de mecanismos de credenciamento e acreditação.

Esses aspectos fomentam inúmeros desafios para a prática da avaliação institucional no âmbito de suas modalidades básicas, a avaliação interna e externa, sobretudo, no SINAES. Após 10 (dez) anos de sua implementação, é possível perceber a realização de algumas experiências exitosas de avaliação interna. Entretanto, o resultado da articulação entre a avaliação interna e a avaliação externa, bem como a realização destas modalidades em separado carece de ajustes que urge como inadiáveis.

Segundo Verhine (2014), estão entre os resultados negativos na realização da prática de avaliação interna a inadimplência de 60% no envio e publicitação dos relatórios anuais por parte das IES. Acrescenta-se a esta questão capital, a credibilidade quanto à qualidade dos relatórios de avaliação, pois 50% caracterizam-se pela ausência de análise ou interpretação. Estes aspectos revelam os elementos pontuados por Stake (1978) em relação aos percalços em torno do desenvolvimento do modelo de estudo de caso: recursos humanos, financeiros, tempo, domínio e familiaridade com as técnicas de análise dos dados.

Embora seja, na experiência brasileira de avaliação da educação superior, um modelo com crescente aceitação, pelo menos ao nível do campo discursivo, por possibilitar a democratização e exercício do poder entre os interessados nas avaliações, padece, como citado, de algumas dificuldades recorrentes para sua concretização no cotidiano das IES.

House (1994), apropriando-se de Guba (1978), assinala que um dos problemas mais cíclicos a este modelo refere-se à problemática da autenticidade, no tocante ao estabelecimento da legitimidade dos resultados das avaliações. Outro problema se refere às questões de ordem metodológicas, como pontuadas por Stake (1978), no que concerne ao estabelecimento da delimitação do objeto avaliado e o escopo das categorias para apreender e analisar os dados, como observado. Ambos, reconhecidos por Verhine (2014) na experiência de avaliação institucional do SINAES.

Reconhecendo parte destas limitações na implementação da avaliação institucional, o INEP/MEC vem propondo uma série de medidas pontuais nos últimos anos para atenuar estas questões, tais como: a fixação de uma data para a entrega dos relatórios de avaliação interna; a realização de seminários nacionais e oficinas regionais para tratar dos entraves gerais à materialização da política e especificamente dos aspectos da implementação da avaliação institucional, a publicação de experiências das CPAs; a avaliação interna passa a ser o foco das avaliações externas não apenas de instituições, mas também, das comissões de avaliação de cursos; além de novas orientações para a autoavaliação, a proposição do novo roteiro de relatório de avaliação interna caracterizado nas notas técnicas nº. 062 e nº. 065 de 2014.

Associado a estas ações, o INEP (2014) vem desenvolvendo a criação de indicadores específicos para fomentar e avaliar a avaliação interna nas IES e o trabalho das CPAs, induzindo no interior destas a problematização de questões relevantes para estruturação dos trabalhos da avaliação interna, como: institucionalização das CPAs, condições de trabalhos para seus membros, apoio técnico, o estabelecimento de critérios para indicação dos membros, estímulo à participação da comunidade acadêmica e da sociedade civil, e a autonomia no desenvolvimento e divulgação do trabalho avaliativo.

No entanto, é preciso indagar sobre as reais intenções dos segmentos representados na CONAES e do próprio INEP em relação ao desenvolvimento destas medidas na implementação da avaliação interna, e reconhecer que, além deste fomento interno, faz-se necessário enfrentar outro entrave relevante, invisível a muitos e pouco abordado na literatura acadêmica: o baixo grau de democracia institucional nas IES, inibindo e restringindo o acesso à informação e as tomadas de decisões dos grupos representativos da comunidade acadêmica.

Afora realizar ajustes na modalidade de avaliação interna, o INEP vem reestruturando ao longo do processo de implementação do AVALIES (avaliação institucional) a avaliação externa. Embora numa velocidade aquém do desejável por parte das IES, medidas foram tomadas quanto a esta modalidade básica de avaliação, como: a instalação de processos meta-avaliativos das comissões externas de avaliação institucional, exclusão do banco (BASIS) de avaliadores envolvidos em experiências de avaliação não exitosas; estabelecimento de critérios mais rigorosos para seleção das comissões e o estabelecimento e a definição de um ciclo mais claro para a realização da avaliação externa, 3 (três) anos, a partir de 2015.

O SINAES chega aos seus 10 (dez) anos de implementação com questões urgentes e inadiáveis a enfrentar, mesmo diante dos inúmeros ajustes em seus três instrumentos – o ENADE, o ACG e o AVALIES – questões em torno da qualidade dos indicadores, dos avaliadores internos e externos, do uso dos resultados (impactos) por parte da gestão das IES e do Sistema, da relação entre avaliação e regulação, e, sobretudo, a comunidade acadêmica compreender e reconhecer a avaliação não apenas circunscrita ao âmbito da visão funcionalista (neutralidade), mas desenvolve-la na visão pluralista, expondo sua dimensão política e ética.

Os aspectos levantados em torno da implementação da avaliação institucional no PAIUB, ENC e SINAES revelam imperiosas evidências de alterações nas práticas e concepções de avaliação, sobretudo, daquelas originadas a partir do interesse direto da intervenção estatal, em detrimento dos interesses da comunidade acadêmica e da sociedade civil como um todo.

Observa-se que, ao longo do desenvolvimento de três políticas de avaliação, a intervenção estatal tem sido resinificada por meio de avanços e recuos materializados na adoção de premissas políticas distintas – utilitaristas e intucionista-pluralistas – que expõem o ascendente papel do Estado não apenas no processo de modernização da educação superior, mas na alteração da concepção de avaliação materializadas nas políticas de avaliação. Além disso, expressam o delineamento das relações do Estado com o sistema de educação superior e, em especial, as universidades, revelando perspectivas e concepções distintas de educação superior em cada contexto de política avaliativa vivenciado.

A seguir, apresenta-se quadro-síntese destas políticas de avaliação implementadas no Brasil:

Quadro 13 – Panorama das políticas de avaliação no cenário brasileiro

	De 1980 a 1993	De 1994 a 2003		De 2004 a 2014
Políticas de Avaliação	Ausência de políticas de avaliação / âmbito dos debates	PAIUB	ENC	SINAES
Experiência de práticas avaliativas	Práticas e modelos avaliativos pontuais organizados pelas IES	Práticas e modelos avaliativos organizados no âmbito estatal e nas IES	Práticas e modelos avaliativos organizados no âmbito estatal	Práticas e modelos avaliativos organizadas no âmbito estatal
Modelos de avaliação	Debate: múltiplos enfoques (Modelos experimentais)	Estudo de caso (Modelos transacionais)	Revisão profissional / Análise de sistema (Modelos experimentais e transacionais)	Estudo de caso / Objetivos comportamentais / Revisão profissional (Modelos experimentais e transacionais)
Premissas políticas de avaliação	*	Intucionista-Pluralista	Utilitarista	Intucionista-pluralista/ Utilitarista
Perspectiva da avaliação	*	Pluralista	Funcionalista	Pluralista/Funcionalista
Modalidade de avaliação institucional formulada	Avaliação interna	Avaliação interna / Avaliação externa	Avaliação externa	Avaliação interna / Avaliação externa
Modalidade de avaliação institucional implementada	Avaliação interna	Avaliação interna	Avaliação externa	Avaliação interna / Avaliação externa
Perspectiva paradigmática de avaliação	Paradigma racionalista ou burocrático-controle	Paradigma naturalista	Paradigma racionalista	Paradigma racionalista/ paradigma naturalista
Contexto histórico	Redemocratização do País	Período Pós-Impeachment	Reforma do Estado e da Educação	
Governo	Governo Figueiredo / Governo Sarney/ Governo Collor	Governo Itamar / Governo FHC		Governo Lula / Governo Dilma

Fonte: elaborado pelo autor.

O quadro acima representa um esforço no sentido de realizar uma síntese das problematizações quanto às políticas de avaliação no cenário brasileiro no campo da educação superior. Inicialmente, observa-se que a década de 1980 e os três primeiros

anos da década seguinte foram marcados pela ausência de políticas de avaliação no cenário nacional. Neste período, a experiência das práticas avaliativas limitaram-se as práticas e modelos avaliativos pontuais organizados pelas IES. A modalidade de avaliação institucional formulada e implementada era caracterizada pela avaliação interna. E, a perspectiva paradigmática de avaliação amparava-se no paradigma racionalista, com a utilização de múltiplos modelos de avaliação circunscritos aos modelos denominados por Ângulo (1988) de experimentais.

O contexto histórico apontava para uma transição do regime militar ao democrático, regido por um Estado estruturado na perspectiva desenvolvimentista abrangendo os governos do Presidente Figueiredo e Sarney e o primeiro ensaio de ruptura deste modelo no governo Collor. Também, fragilizou as primeiras discussões e debates a respeito da educação superior no que se refere à formulação de políticas de avaliação.

A década seguinte viveu um contexto diferente, todavia não menos intenso no campo político e econômico, influenciando diretamente na organização do Estado e da relação deste com a educação superior, a reforma da educação. Um pouco antes, porém, com o PAIUB a experiência de práticas avaliativas no cenário nacional passa a desenvolver práticas e modelos avaliativos no âmbito estatal e nas IES, possibilitando a avaliação da educação superior romper com os modelos experimentais e alcançar os modelos transacionais da avaliação (ÂNGULO, 1988).

Apropriando-se de House (2000), a avaliação assume uma perspectiva de premissa política baseada no intucionismo-pluralista, permitindo a formulação de um Programa de Avaliação, que originou uma política de avaliação, com uma concepção de avaliação institucional que propunha articular suas modalidades básicas – avaliação interna e externa – numa perspectiva formativa e democrática (DIAS SOBRINHO, 2010).

Da maneira como a avaliação institucional foi desenhada neste contexto, a concepção da avaliação descolou-se do paradigma racionalista aproximando-se pela primeira vez na experiência brasileira do paradigma naturalista, levando a avaliação institucional a assumir novos âmbitos conceituais, princípios, finalidades e objetivos. Em comparação com o período anterior, este era de fato um momento de reestruturação do campo político e econômico mais consolidado no cenário nacional posterior ao

período militar e o *Impeachment* do Presidente Collor, momento que propiciou a educação superior uma nova conjuntura e perspectivas distintas dos períodos anteriores da história da educação superior nacional.

A mudança de governo e o desenvolvimento do ideário neoliberal no contexto da reforma do Estado brasileiro, bem como o modelo de educação superior promovido pelo NUPES levaram, como ressaltado nas seções deste capítulo, a uma alteração profunda na política de avaliação com a formulação do ENC e a desativação do PAIUB. Com isso, as práticas e modelos avaliativos passaram a ser organizados no âmbito estatal, diferentemente do momento anterior do PAIUB.

Apropriando-se da taxonomia de House (2000) os interesses estatais na reforma do Estado e da Educação levaram a política de avaliação a adotar os modelos de avaliação de revisão profissional na Avaliação das Condições de Oferta de Cursos (ACOC) e de Análise de sistema no Exame Nacional de Cursos (ENC), uma combinação mista entre modelos experimentais e transacionais (ÂNGULO, 1988), todavia a política de avaliação esteve orientada na perspectiva da premissa política utilitarista em detrimento da premissa intucionista/pluralista – (HOUSE, 2000). Neste cenário, a avaliação das instituições de educação superior passar a ocorrer pela modalidade da avaliação externa, baseada no paradigma racionalista e na perspectiva funcionalista.

Na década seguinte, anos 2000, o Brasil passa uma mudança governamental, assumindo o governo setores mais progressistas da sociedade. Como descrito, foi formulada e implementada uma nova política de avaliação da educação superior, o SINAES. Nesta política de avaliação, as práticas e modelos avaliativos passam a ser organizados no âmbito estatal, mesmo possibilitando a regulamentação própria nas IES em relação à consecução das atividades da Comissão Própria de Avaliação nos processos da avaliação interna.

Apropriando-se da taxonomia de House (2000) os modelos de avaliação adotados pelo SINAES são o Estudo de caso, objetivos comportamentais e o de revisão profissional. O primeiro refere-se ao AVALIES (Avaliação institucional); o segundo, ao ENADE; e, o terceiro, à Avaliação de Cursos de Graduação. Esses modelos mesclam no SINAES modelos experimentais e transacionais (ÂNGULO, 1988) e também premissas políticas (HOUSE, 2000). Essa mescla entre modelos e premissas provocará um

tensionamento entre as modalidades de avaliação institucional e perspectivas paradigmáticas, como se verá mais adiante neste trabalho.

No próximo capítulo se problematizará que esse tensionamento no SINAES tem relação com a interface entre avaliação e a regulação da educação superior. Pois, em especial no caso brasileiro, a adoção de perspectivas distintas de regulação tende a alterar a concepção de avaliação nas políticas públicas de avaliação, consequentemente, da avaliação institucional dissimulando suas bases epistemológicas.

6 AVALIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Neste capítulo, tratar-se-á das interfaces entre a avaliação e regulação da educação superior, das abordagens e âmbitos conceituais de regulação e das mudanças no marco regulatório das políticas educacionais e suas implicações para o marco legal brasileiro das Instituições de Educação Superior no Brasil, com o intuito de analisar como o desenvolvimento de políticas de avaliação, no cenário nacional, inseriu gradualmente a avaliação como uma estratégia estatal.

6.1 As interfaces entre avaliação e regulação da educação superior

Como observado, nos capítulos e nas seções anteriores, o desenvolvimento das políticas de avaliação, sobretudo na experiência brasileira, insere gradualmente a avaliação como uma estratégia estatal, desvelando os interesses dos atores e as relações de poder no cenário da educação superior. Este aspecto revela que, no campo da avaliação, existem duas questões importantes a serem ponderadas. A primeira refere-se à relação entre a avaliação e a Política de Estado; e a segunda, à valorização dos recentes esforços para promover as políticas de avaliação, que outorga um conjunto de ideias que cultivam concepções de Estado, de sociedade e de homem. Concepções estas que promovem determinados valores sociais, que precisariam ser examinados com maior recorrência e rigor acadêmico.

Nesta seção, como implicação da natureza deste trabalho, opta-se em analisar o primeiro aspecto, a relação entre a avaliação e a Política estatal, por entender-se, no contexto atual, que a avaliação configura-se como parte da regulação, controle e governança do Estado no setor educacional, em especial na educação superior.

Neste caso, partilha-se da compreensão de que a avaliação é uma política de Estado e, estudando-a, pode-se contribuir para o seu esclarecimento. No entanto, este esclarecimento não se limita apenas à verificação da eficácia ou utilidade, mas a evidenciar conflitos, incongruências e imprecisões que subjazem tanto a produção da reforma da educação superior, quanto à sua implementação e situação atual.

Dessa maneira, este trabalho, apropria-se do pressuposto de que as reformas são respostas às relações estruturais da sociedade brasileira. Por esta razão, as políticas e programas oriundos de reformas respondem aos problemas visados pelo Estado e grupos de interesse e a outros que, no primeiro horizonte, não estão visivelmente definidos, cujos resultados não são lineares (GOMES E OLIVEIRA, 2012).

Neste sentido, um dos valores predominantes nos debates públicos da educação superior, em um regime liberal-democrático, é a compreensão das tendências e conflitos que se produzem nas relações da esfera política. Por esta razão, a avaliação pode, possivelmente, apresentar-se e produzir-se como o mais bem-sucedido deste termo, por considerar estes conflitos, incongruências e imprecisões como práticas sociais relacionadas com os fins sociais estabelecidos.

Entretanto, não basta considerar a avaliação como um elemento da política estatal. As políticas, modelos e práticas avaliativas são produzidos no âmbito de determinados tipos de relações estruturadas e estruturantes (BOUDIEU, 2004), uma vez que, quando o Estado é um dos atores principais, o problema da avaliação se constrói em campos sociais e relações de poder concretamente interessados e interligados. Por essa razão, as estratégias de avaliação materializam disputas políticas e ideológicas, interesses culturais e sociais que não são manifestos em seus embasamentos formais e em seus fins públicos. A preocupação com o rendimento, a participação, a comunidade, a profissionalização e a prestação de contas, por exemplo, contém aspectos que, objetivamente reintroduz práticas burocráticas, indesejáveis, mas inescapáveis no campo da educação. Segundo Dias Sobrinho (2003),

Sob o domínio do “Estado Avaliador” dos últimos anos, a avaliação da educação superior tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação. Portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização (p.31).

Na visão deste autor, a reforma da educação superior foi capital na modernização e legitimação política e social dos Estados Nacionais, conferindo centralidade aos mecanismos de avaliação, alterando massivamente as concepções, práticas e finalidades da avaliação. Compreender parte dos aspectos desse fenômeno é essencial, sobretudo para o estudo do objeto deste trabalho, uma vez que a avaliação, apesar dos problemas e críticas que a fazem, consolidou-se, na última década, no campo da educação superior brasileira, como um poderoso instrumento estatal de gestão e

regulação das IES. A fim de aprofundar essa questão, a próxima seção dedica-se à análise das abordagens e os âmbitos conceituais de regulação.

6.2 Abordagem e âmbitos conceituais de regulação

O conceito da regulação vem sendo empregado nos estudos das políticas públicas educacionais, principalmente quando aborda as políticas de avaliação educacional. Neste contexto, diversas ações de regulação são compreendidas, em parte, equivocadamente, como avaliação, orientando-a, por um lado, pela perspectiva instrumental e utilitarista, como mecanismo de controle; e por outro, pela perspectiva de emancipação (DIAS SOBRINHO, 2003). Segundo Azevedo e Gomes

Nas últimas décadas muito tem se empregado o conceito de “regulação estatal” em estreita articulação com as novas configurações assumidas pelo Estado no controle da vida social e econômica materializado pelas políticas públicas. Em certa medida, o conceito vem sendo utilizado no lugar do conceito de “intervenção estatal” (2009, p.96).

A visibilidade da regulação no contexto das políticas públicas educacionais, em especial, nas políticas de avaliação da educação, desvela a necessidade inadiável de revisitar as principais perspectivas teóricas que subjaz a este conceito, uma vez que o mesmo sofre, no cotidiano, de uma espécie de sequestro semântico, em face das disputas e apropriações que o cercam nas práticas e omissões do Estado em ação (AZEVEDO, 2004), assim como no campo acadêmico.

No campo educativo, origina-se do fato que de há inúmeros universos entrecruzados. Neste caso, a regulação é, primeiramente, política, depois institucional. Distintos arranjos institucionais determinados, agenciados ou permitidos pelo Estado (as regras e leis anunciadas por distintos níveis de autoridade pública, o poder arbitrado entregue às autoridades locais ou às hierarquias das instituições educacionais, os mecanismos de coordenação ou de controle, como o quase-mercado, e o Estado avaliador, etc.) são algumas das formas de regulação que colaboram para coordenar e nortear a ação, dos profissionais, das famílias, das instituições no sistema educativo e na distribuição de recursos e limitações (MAROY, 2004).

Esse argumento revela que o conceito de ação pública pode sugerir a multiplicidade e a heterogeneidade de atores que dela compartilham (OLIVEIRA,

2009). Deste modo, certamente, a ação pública não é promovida apenas pela via do Estado, vindo a intervir um conjunto de sujeitos diferenciados pelo nível de poder e do interesse público e privado. No caso em questão, o conceito apresenta-se relevante para compreender as modificações no âmbito da gestão pública. Porém, ao mesmo tempo, apresenta uma complexa delimitação conceitual em relação à noção de política pública para ação pública. Neste cenário, os termos ‘governança’ e ‘regulação’ ascendem com eminência esquadrinhando a dinâmica da ação pública.

Não é por acaso que, portanto, para se compreender a dinâmica da ação pública tem se recorrido ao conceito de regulação. Nesse processo evidenciam-se conflitos e incoerências promovidas pela variedade de interesses e de atores sociais implicados e pelo pluralismo de estratégias sociais na execução (BARROSO, 2004).

Segundo Braga (2003), historicamente, a teorização da regulação no campo das políticas públicas está associada às reflexões realizadas, inicialmente, na Escola Francesa da Regulação (EFR). A Teoria da Regulação aparece na década de 1970, através dos trabalhos desenvolvidos por Michel Aglietta, Alain Lipietz e Robert Boyer, considerados autores fundamentais nesta tradição de regulação.

Conforme Lipietz, a regulação de uma relação social é “o modo como essa relação se reproduz apesar de seu caráter conflituoso, contraditório” (1988, p.92). Porém, na perspectiva apontada, “persiste entre eles um núcleo duro na formulação do conceito de regulação: série de mecanismos que contribuem para a reprodução do conjunto [...] [considerando-se] as estruturas econômicas e [...] sociais” (NASCIMENTO, 1993, p.128).

Para Lipietz (1987), todavia, não existe precisamente uma teoria da regulação. É preferível denominá-la como uma abordagem, que trata de modelos de desenvolvimento em termos de acumulação e regulação. Oliveira (2009) aponta o conceito de regulação como sendo originário do campo da Fisiologia e se define como ato ou efeito de regular, funcionar devidamente, algo harmonioso. O conceito passa a ter uma perspectiva sociológica, quando a teoria da regulação social desenvolve-se sob o prisma de influências funcionalistas e do estruturalismo marxista, abrangendo a noção de que a sociedade é um corpo autorregulável.

Para Barroso (2005) a regulação é associada à flexibilidade, que se volta para definição de processos e a avaliação da eficiência e eficácia dos resultados. Já, a

regulamentação é o adverso, mais centralizada na definição e controle, *a priori*, dos procedimentos e insensível às questões de eficiência e eficácia dos resultados.

A partir dessa noção, as problematizações teóricas e analíticas da teoria da regulação direcionam-se para a compreensão de como se instauram as crises e suas maneiras de superação, ou seja, nesta perspectiva a regulação assume-se como funcionamento integrado de elementos que estruturam as condutas e coordenam as ações, neste caso, do ponto de vista sociológico [...] “a regulação não se limita somente à análise dos dispositivos de enquadramento das ações. Ela se interessa também pela reapropriação destes dispositivos pelos atores”. (DELVAUX, 2001, p. 4).

Para elucidar e caracterizar as abordagens da regulação, Dupriez e Maroy (2000), enquadrá-las em três perspectivas, a saber: a abordagem funcionalista – teoria de sistema; a abordagem institucional; e a abordagem de organização ou sistemas de ações organizadas.

No tocante à abordagem funcionalista, verifica-se sua utilização nos campos das ciências naturais e sociais. Amparada no paradigma racionalista – positivismo e pós-positivismo – a regulação caracteriza-se pelo conjugado de mecanismos de retroação de determinado sistema, responsável pela análise das suas mudanças, pontuando os fatores que produzem desequilíbrio e conduzindo rumos para manutenção do equilíbrio. Embora seja aplicada aos sistemas sociais, tem recebido severas críticas no campo da educação.

No caso da abordagem institucional, a regulação associa-se ao controle de ações por uma autoridade reconhecida. Este tipo de abordagem apresenta a regulação numa perspectiva de verticalização, pois centraliza a regulação em uma autoridade representada por uma hierarquia de uma organização institucional, capaz de constituir regras e direções a serem seguidas pelos membros daquela organização. Para uma parte dos estudiosos da temática, esta abordagem encontra-se no limiar do processo regulatório do campo econômico e das agências estatais.

Nos sistemas educacionais, Dupriez e Maroy (2000) pontuam que o modelo analítico de “pilotagem dos sistemas educativos” elaborada por De Landheere (1994) é o modelo mais associado à abordagem institucional hierarquizada, constituindo-se e caracterizando-se pela racionalização voltada para consecução dos objetivos. Na visão

de De Landheere (1994) a pilotagem pode ser visualizada em processos de regulação promovidos pelas avaliações⁵³.

Em relação à abordagem das organizações e dos sistemas de ações organizadas, a regulação assume uma perspectiva baseada na horizontalidade e variadas tipologias de controle, desvelando sua dimensão política, reconhecendo distintos interesses almejados por indivíduos ou grupos.

Dessa forma, essa leitura sugere que em uma instituição, simultaneamente, acontecem dois processos regulatórios: um de âmbito institucional e o outro, oriundo das ações dos atores envolvidos no processo. Neste ponto, a regulação assemelha-se a avaliação em seu quarto período, caracterizado predominantemente pela negociação (GUBA E LINCOLN, 2011). (Ver quadro 05, p. 65).

Por essa razão, aparentemente a regulação institucional associa-se, pois, aos modos de coordenação e de domínio dos atores, que são objetivados e institucionalizados em mecanismos materiais, legais, técnicos, que procedem de uma ação pública e de Estado. Os modos de regulação institucionais movimentados pelas autoridades adquirem maior complexidade, tanto mais quanto a ação pública se posiciona num contexto de “governabilidade”.

Entretanto, no último cenário de abordagem descrito, o conceito de regulação adquire conotações distintas do conceito de regulamentação. Pois, no contexto social, a regulação eficaz é estabelecida e reforçada, pelo aspecto da informalidade. As regras são estabelecidas em circunstância específicas pelos atores para elucidar os problemas de direcionamento nos sistemas de ação instituídos. Estas procedem, porquanto, de regulações autônomas, que interatuam com a regulação de controle (institucional) agenciada pelos domínios políticos ou organizacionais.

A regulação, no plano social, é, portanto, um processo múltiplice por seus elementos constituintes, mas também pela variedade dos atores que a estabelecem – no nível transnacional, nacional, local. Por esta razão, este trabalho adota uma perspectiva de regulação distinta da perspectiva funcionalista. Assume, conforme BARROSO

⁵³ Este autor esboça três tipos de pilotagem no sistema educacional: pilotagem administrativa ou monitoramento de conformidade; pilotagem formativa ou diagnóstica; e a pilotagem do rendimento escolar. A primeira volta-se para verificação dos regulamentos estabelecidos *a priori*; a segunda, baseada nas avaliações estandardizadas, volta-se ao estabelecimento de metas; a terceira, volta-se para a análise do sistema educacional, para rever as políticas e supervisionar os professores, além de orientar as instituições educacionais. (DE LANDHEERE, 1994)

(2004) e MAROY (2004) que a regulação não produz necessariamente a ordem e o ajustamento diante dos problemas e das falhas de funcionamento de um sistema, mas, possivelmente, a geração de desordem e de contradições.

Segundo Barroso (2006), estes cenários situam a regulação em duas perspectivas distintas: a abordagem institucional, onde a regulação é centralizada numa autoridade; e a outra, na abordagem situacional, onde os atores executam distintas estratégias e ações heterogeneamente.

A visão desses autores atenta para a questão do papel ao qual a avaliação pode assumir em relação à regulação, ou seja, a relação avaliação-regulação. No caso, as políticas de avaliação podem constituir-se na base da ação regulatória, pois podem propiciar informações relevantes para a tomada de decisão no sistema educacional. Porém, isso acarreta outra discussão, que já foi levantada nas partes iniciais deste trabalho: a quem cabe o poder de decisão? A problematização em torno da tomada de decisão leva a outra questão no campo educacional: como esta questão da regulação aparece de fato no campo político da educação? Para Barroso, a regulação emerge no sistema educacional como modo de coordenação.

A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema. O processo de regulação compreende não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras. [...] A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controle direto da aplicação de uma regra sobre ação dos “regulados”. Embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva, nos resultados finais obtidos. [...] (2005, p.733-734).

No sistema educacional, na visão do autor, a regulação não apresenta uma perspectiva unilateral. Esta perspectiva é compartilhada por Azevedo e Gomes quando assinalam

O sistema de educação ou a educação escolar é uma componente central do modo de regulação em qualquer sociedade diferenciada e desigual. A montagem e a existência de instituições educacionais diferentes, as práticas de avaliação da aprendizagem e de avaliação das instituições de ensino da educação básica e superior, as formas de regulação intra-sistêmica (*sic*) que definem formas de comportamentos, títulos e *status* não apenas são condicionadas pela estrutura social historicamente engendrada, como se relacionam com o mundo do trabalho, o qual tem como fundamento um sistema de recompensas pecuniária e simbólica. Assim, pode-se compreender por que a educação é parte importante do modo de regulação e dele não pode

se desvencilhar. Talvez seja a educação, como processo social e escolar, o *locus* principal do modo de regulação, porque é ela mesma constituinte das formas e processos da reprodução social (2009, p.102).

Esta, certamente, acontece a partir da articulação da ação estatal com os processos de regulação autônoma que ocorrem em cada instituição, condicionadas pela estrutura social e associadas ao mundo do trabalho. Por isso, Dupriez e Maroy (2000) classificam a regulação controle como “formal” e a regulação autônoma, de “informal”. Por essa razão, esse conjunto de autores enfatiza a necessidade de articular esses dois tipos de regulação, evidenciando o processo de negociação. Entender esses tipos de regulação é fundamental para compreender e interpretar o sistema educacional, em especial as políticas de avaliação e a avaliação institucional. No sentido de aprofundar essa questão, a seguir analisa-se a mudança no marco regulatório das políticas educacionais e suas implicações para a educação superior no Brasil.

6.3 Mudanças no marco regulatório e suas implicações para as Instituições de Educação Superior no Brasil

O emprego do conceito de regulação associado ao campo educacional articula-se à economia e a sua própria modernização. Segundo Azevedo e Gomes (2009)

Não obstante, há um sentido mais específico da noção de regulação que tem sido utilizado para categorizar o período em que historicamente se processou o aprofundamento da intervenção estatal. Por seu turno, a noção de intervenção estatal quase não tem sido empregada desde quando passou a se disseminar um novo tipo de referencial teórico e normativo das políticas públicas baseado em postulados neoliberais (CLARKE; NEWMAN, 1997; JOBERT, 1994). Não se pode deixar de mencionar aqui, como em vários outros casos, uma das formas apuradas do *modus operandi* do discurso neoliberal, que é a apropriação de enunciados e conceitos de linhagens críticas do pensamento social e seu consequente uso instrumental e dogmático, geralmente com conotação mercadológica. Neste caso, o mais comum tem sido o uso da noção de “regulação” ou “desregulação”, a depender do fenômeno ou do padrão da política em análise (p.107).

Barroso (2006) ressalta que a ação regulatória estatal existia antes do desenvolvimento de políticas neoliberais, todavia como ressalta Azevedo e Gomes (2009) essa ação estatal tinha outro sentido. Posteriormente, ao auge dessa doutrina, entre os anos de 1980 e 1990, sobreveio uma alteração nos modos de regulação desempenhada pelo Estado, entretanto isso não denota que regular restringiu-se a

instituir mecanismos de controle via promoção de políticas de avaliação no cenário educacional (AFONSO, 2005).

Barroso (2006) lembra que no pós-Segunda Guerra Mundial, diversos países centrais capitalistas experimentaram um período de ampliação dos sistemas de ensino, ampliando as denominadas escolas de massas. Nesse contexto, no campo educacional, desenvolveu um tipo peculiar de regulação, distinguido por uma aliança entre Estado e profissionais da educação (professores), a chamada regulação burocrático-profissional.

Na essência desse *modus operandi* de regulação, tinha-se o Estado como o indutor, financiador, formulador e planejador das políticas públicas. Contudo, as autoridades estatais, perante o advento de associações e sindicatos dos profissionais da educação, cederam politicamente, passando a combinar seus interesses com os destes últimos.

Na visão de Barroso (2006), essa combinação esteve balizada pela tensão entre uma “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”, afastando as famílias e demais componentes da comunidade escolar das tomadas de decisões oficiais, restritas aos gestores estatais e aos profissionais da educação, conferindo àqueles um poder informal relevante.

É preciso atentar que, nesse regime, para promover a escolarização em seus diversos níveis a um público cada vez mais heterogêneo, o Estado, essencialmente, assumiu a tarefa de realizar o serviço educativo. Logo, naquele contexto, a escola passa a ser um serviço do Estado e este passa a garantir a oferta educativa de modo centralizado, balizado em regulamentos standardizados. Agencia uma divisão do trabalho educativo e produz uma demarcação precisa das funções, papéis e competências dos atores no setor educacional, restringindo as tomadas de decisões à burocracia estatal e os profissionais da educação. É neste contexto que se consolida o campo da avaliação educacional, quando a comunidade escolar passou a questionar a ação estatal na gestão do campo educacional (SIMONS, 1999).

Essa standardização é então explicada em nome da racionalidade e do imperativo de uma universalização das regras no setor educacional do Estado-nação, estabelecendo uma igualdade de tratamento e de acesso de todos à educação, primeiramente na educação básica e elementar e posteriormente na educação superior, também em diversos países em desenvolvimento, nas últimas décadas.

Entretanto, a regulação burocrático-profissional não se adequou às demandas contemporâneas, à globalização, a partir dos anos de 1980 e, sobretudo, nos anos de 1990, evidenciando o esgotamento do modelo no trato da gestão educacional. Por essa razão, durante as reformas educacionais, entre os anos 1980 e 1990, nos países centrais e, posteriormente, nos países em desenvolvimento, outro regime de regulação foi esboçado.

Segundo Afonso (2013), perante distintos fatores, dentre os quais a globalização econômica e as reformas neoliberais, os Estados nacionais acabam tendendo, em parte, a certa abordagem de políticas de regulação com o intuito de alterar e ressignificar sua atuação no campo educacional. Para Barroso (2004; 2005; 2006), essas políticas educacionais eram derivadas do novo marco regulatório denominado de pós-burocrático. Segundo Barroso (2006) o modelo regulatório pós-burocrático está disposto em torno de dois eixos: o do “quase-mercado” e do “Estado avaliador”. Esses eixos baseiam-se em modelos de governança mais abertos, que abarcam distintas dimensões, compartilhando traços que os opõem ao regime burocrático-profissional.

No “quase-mercado”, o Estado não se retira do campo educacional. Continua com o desígnio de deliberar as finalidades e o currículo do sistema educacional. Todavia, encarrega às unidades educacionais certa autonomia para alcançar esses fins. Por outro lado, a fim de “aperfeiçoar” a qualidade e responder às diversas demandas impostas pela sociedade, estabelece um sistema de “quase-mercado”, no setor educacional. Esse, então, define-se pelo livre arbítrio e o financiamento por parte dos usuários. Em outros termos, as unidades educacionais são posicionadas em concorrência, para desenvolverem suas atividades.

Neste caso, os usuários do sistema têm poder de escolha de seu “fornecedor escolar”, que precisa, por sua vez, se submeter ao regramento designado pelo Estado: avaliação, acreditação, credenciamento e reconhecimento. O Estado passa a municiar de informação os usuários/usuários sobre as *performances* das escolas e instituições, a fim de que a racionalidade das escolhas dos usuários impacte sobre as unidades educacionais. Esse regime de regulação foi agenciado nos países de origem anglo-saxônica pelos governos e alguns analistas neoliberais, contrários ao modelo burocrático-profissional. Conforme esses analistas, é o modo burocrático do sistema

educacional que o torna inconveniente. Então, seria necessário patrocinar uma influente concorrência a partir dos usuários para que o sistema se mudasse.

No caso do “Estado avaliador” (NEAVE, 1988), conjectura-se do mesmo modo para que as finalidades e os programas do sistema de ensino sejam deliberados de forma centralizada e que as unidades educacionais adquiram certa autonomia de gestão pedagógica e financeira. Entretanto, essas últimas estão subjugadas por contratos. O Estado negocia, com essas unidades, objetivos a se atingirem, incumbindo-as, para tanto, de responsabilidades, formuladas no âmbito estatal, considerando o contexto e o ambiente educacional (MAROY, 2004).

Do mesmo modo, um sistema de avaliação externa dos desempenhos das unidades educacionais e do sistema como um todo é implantado para favorecer o “melhoramento” e a importância do “contrato” firmado entre o Estado e as unidades educacionais. No horizonte, almeja-se a um processo de aprendizagem organizacional e profissional que promova condições adequadas de qualidade.

O modelo sugere, portanto, certa autonomia de gestão econômica e pedagógica das instituições educacionais e uma valorização de sua capacidade de resposta às demandas postas ao sistema educacional, estabelecidas, ora pelas autoridades, ora pelos usuários. Induz, em todo caso, a difusão e a aceitação de uma “cultura de avaliação”, amparada tanto em modalidades de avaliação externa quanto em modalidades de autoavaliação institucional.

Esses dois modelos podem ser caracterizados de “pós-burocráticos” por vários motivos, entre eles, dois são relevantes. O primeiro em relação às normas e os valores de referência, uma vez que não são mais constituídos na legitimidade da razão, da racionalização em valor ou da lei, típicas do regime anterior; a valorização dos resultados. A racionalidade permanece valorizada, no entanto, cada vez mais se restringe à racionalidade instrumental, portanto, a inquietação em torno da melhoria da qualidade tende a ser dissociada de suas intenções. No caso, a valorização da eficácia instrumental prima pela reverência ao engajamento solidário, em detrimento das racionalidades em valor que, no regime burocrático-profissional, baseavam-se tanto nos regramentos standardizados quanto na autonomia dos profissionais da educação.

Além do mais, os modos de coordenação e de controle inseridos para guiar os comportamentos não se baseiam mais exclusivamente no controle de conformidade dos

atos às regras e procedimentos, peculiar ao modelo burocrático. Outros modos são agenciados, baseados na propagação de normas de referência (melhores práticas), sobre a contratualização e a avaliação dos processos e dos resultados, conforme o modelo do “quase-mercado”. Todavia, permanece o regramento do direito, desenvolvendo-se um grandioso aparato de leis, decretos e regulamentos. Por tudo isso, o regime pós-burocrático está, do mesmo modo, em ruptura e em filiação com regime burocrático.

Outro ponto comum a esses dois modelos diz respeito à atuação do Estado. Esse continua a designar os objetivos e verificar a manutenção do escopo do sistema. No entanto, uma autonomia relativa é concedida às unidades educacionais, uma vez que o Estado não se responsabiliza unicamente pelo sistema educacional. Nota-se, ainda, que a valorização da efetividade e do desempenho nesses dois modelos acompanha uma desconfiança majorada com respeito à autonomia profissional do corpo docente, se não for enquadrada por novos sistemas de avaliação de suas práticas e de seus resultados (BARROSO, 2006).

Porém os dois modelos se contrapõem quanto ao papel dado ou não à competição e ao mercado como vetor promotor da qualidade. Em função do modelo adotado, certas políticas vão se amparar no mercado, enquanto outras, na valorização das práticas avaliativas. Na prática, os modelos do “quase-mercado” e do Estado avaliador podem ser combinados.

A seguir, apresenta-se um quadro, que busca caracterizar a discussão realizada até o presente momento, pontuando os regimes de regulação e suas imbricações com as práticas e modelos avaliativos. Evidente que, como dito anteriormente, qualquer caracterização da dinâmica social é a uma tarefa complexa e limitada. No entanto, como já assinalado, o esforço de interpretação e seleção empreendido aqui busca constituir uma ideia aproximada das tendências neste debate.

Quadro 14 – Quadro síntese dos regimes regulatórios e o uso de modelos de avaliação

Concepções de regulação	Funcionalista	Institucional	Organizações ou sistemas de organizações
Concepções de avaliação	Técnica e burocrática		Política e democrática
Regime de regulação	Burocrático-profissional		Pós-burocráticos
Modelos de regulação no sistema educacional	-----	Sistema de Pilotagem (monitoramento de conformidade; formativa; do rendimento escolar)	Articulação entre vários tipos de controle e processo horizontais: Regulação controle (formal) + Regulação situacional (informal)
Fases da avaliação	Mensuração	Objetivos	Juízos de valor
Premissas políticas	Utilitarista		Pluralista-intucionistas (comunidade + profissionais) versus Utilitarista (Estado + Mercado)
Modelos pós-burocráticos	-----		Quase-mercado (mercado) + / versus Estado Avaliador (Estado)

Fonte: Elaborado pelo autor.

No quadro acima, realiza-se uma síntese dos regimes regulatórios e suas imbricações no cenário das práticas avaliativas e suas respectivas teorizações ao longo do processo histórico. É possível perceber na medida em que os regimes de regulação vão ficando mais complexos, introduzem desafios ao desenvolvimento das práticas avaliativas e modelos de avaliação em diversos contextos educacionais e criam tensionamentos entre os defensores de distintas políticas de avaliação, configurando a avaliação como um campo político. O caso da experiência brasileira descrita por Dias Sobrinho (2000; 2004; 2010) e Peixoto (2004) configura-se como exemplo desta argumentação.

A partir da classificação delineada por Durpriez e Maroy (2000), é admissível pensar teoricamente as concepções de regulação na perspectiva de avaliação delineada por MacDonald (1995). Nesta interface, é ainda aceitável confirmar que as perspectivas de regulação funcionalista e institucional enquadram-se na perspectiva de avaliação técnica e burocrática e a concepção de regulação das organizações ou sistemas de organizações na perspectiva política e democrática de avaliação de MacDonald.

Isto significa dizer que a ação estatal no campo da educação e o desenvolvimento dos processos de regulação impactaram decisivamente o

desenvolvimento das práticas avaliativas e sua teorização ao longo da constituição histórica do campo disciplinar da avaliação. Este fato se confirma, quando comparados às perspectivas de avaliação com os regimes de regulação, sobretudo, nos regimes pós-burocráticos, em que a negociação assume importância nas práticas avaliativas e no processo de regulação, embora esses processos regulatórios venham sinalizando cada vez mais para uma lógica avaliativa cadenciada pela premissa política liberal utilitarista, o que distancia as práticas avaliativas do modelo proposto por MacDonald, a avaliação democrática.

Ao analisar os modelos de regulação no sistema educacional, comparando-os com as fases históricas da avaliação, encontram-se as três primeiras fases da avaliação, em especial a fase dos objetivos e dos juízos de valor, ambos associados aos campos disciplinares da sociologia e da economia respectivamente, agregando ao modelo de regulação institucional, caracterizado por Landheere (1994) de pilotagem. Já, a quarta fase da avaliação, a negociação, está associada ao modelo de regulação, que assim como a avaliação, desvela a sua dimensão política nas práticas regulatórias estatais.

Também, é evidente que a passagem do regime profissional-burocrático ao regime pós-burocrático provocou um tensionamento entre os diversos modelos avaliativos, promovendo uma série de debates no campo da avaliação que culminaram com a consolidação da teorização deste campo disciplinar durante toda a década de 1970 e parte dos anos de 1980. Ainda, agenciou a produção, difusão e visibilidade crescente de diferentes modelos avaliativos e inúmeras taxonomias de avaliação, com distintas premissas políticas, que colocaram em posição distinta premissas liberais – utilitarismo *versus* pluralismo-intucionista.

A adoção da premissa política do liberalismo no qual o Estado assume predominante o papel de interventor no campo educacional repercutiu diretamente no uso dos dois principais modelos de regulação pós-burocráticos, o “quase-mercado” e o Estado Avaliador. Ambos, amparados na premissa política utilitarista, atenuaram o potencial propositivo de adoção de políticas e modelos de avaliação baseados na premissa política intuicionista-pluralista, sobretudo, no caso da avaliação institucional, com um viés participativo e democrático.

Além disso, como é possível articular esses dois modelos pós-burocráticos de regulação. Essa associação tem provocado um tensionamento cada vez maior nas

políticas de avaliação, em especial, na educação superior, devido à adoção de múltiplos instrumentos de avaliação com premissas políticas distintas. Um dos exemplos mais emblemáticos deste contexto é o SINAES, com a difícil conciliação entre a avaliação institucional e as medidas de regulação que vem sendo adotadas a partir de 2008, denominada por Leite (2008) de “reformas por dentro”.

Para caracterizar a questão brasileira, a partir de Sguissardi (2013), argumenta-se que a regulação, a coordenação e o controle da educação superior são realizados via conselhos e instâncias burocráticas do MEC. E, alterações nesses mecanismos de regulação articulam-se às mudanças mais relevantes dos regimes de regulação (AFONSO, 2013) descritos no quadro acima, pois quando ainda não vigorava o regime burocrático-profissional, a educação era regulada pelo antigo Conselho Nacional de Educação (Decreto n. 19.850/31), posteriormente, influenciado por este regime de regulação, cria-se o Conselho Federal de Educação (Lei n. 4.024/61); e, quando adveio o período do regime de regulação pós-burocrático, recriou-se o Conselho Nacional de Educação (Lei n.9.131/95).

Não são poucos os autores, entre estes Gomes (2002) e Dias Sobrinho (2010), a questionarem essas mudanças e visualizarem a introdução do modelo combinado do “quase-mercado” e do Estado Avaliador na educação superior brasileira com o intuito de modernizá-la e reformá-la. Como assinalado, essa última mudança provocou alterações substanciais no desenvolvimento das políticas de avaliação na educação superior do País, marcando definitivamente a inserção do Estado no desenvolvimento e implementação destas práticas.

No caso do PAIUB, é possível perceber que o Estado ainda pairava sobre uma regulação no modelo burocrático-profissional. Por essa razão, a dificuldade de instaurar a avaliação institucional durante os anos de 1980, fim do período militar e início da redemocratização do País, uma vez que os acordos entre a burocracia estatal e os representantes dos profissionais da educação superior não saíram a contento, mesmo com os debates suscitados inicialmente por diversos atores neste campo (RISTOFF, 2000). O PAIUB, apesar de reconhecidamente ser uma experiência exitosa por promover o debate sobre a democratização da avaliação, sobretudo da avaliação institucional, não teve vida longa devido à mudança de governo e a adoção de novas políticas de educação superior.

Consequentemente, altera-se o modelo da avaliação institucional, antes entendida como democrática, formativa e participativa, baseada na modalidade básica da avaliação interna; no governo Fernando Henrique Cardoso, passa a ser burocrática, de controle e somativa, baseada na modalidade básica de avaliação externa. Entretanto, é preciso esclarecer que os problemas relacionados a esta dicotomia são mais emblemáticos e vão além desta simples dualidade, pois, de fato, o problema persiste deste o PAIUB, a necessidade de articular esses dois papéis da avaliação destacado por Scriven (1967), o formativo e o somativo, nas duas modalidades básicas de avaliação institucional, a avaliação interna e externa (CASA NOVA, 1995), foco deste estudo.

Essa dificuldade permanece na atual política de avaliação materializada no SINAES. Como afirmado anteriormente, as fragilidades em torno da implementação do ciclo avaliativo da avaliação institucional, em sua modalidade básica de avaliação externa (SILVA, 2012), evidenciam o acirramento dos processos regulatórios na educação superior, como assinala Sguissardi (2013):

A criação do Insaes talvez se constitua em importante primeiro passo para a unificação do processo de regulação da educação superior no Brasil, que ainda se vê dividido por diversos órgão (CNE, SESu, INEP, CAPES) e, em especial, cindindo entre graduação e pós-graduação, embora o *ranking* das Instituições de Educação Superior (IES), composto a partir dos “índices” divulgados pelo INEP, já considere os escores dos programas de pós-graduação *stricto sensu* de alçada da CAPES (p.949).

Se isso vier a ser confirmado nos próximos anos, possivelmente significaria o abandono dos pressupostos teóricos do PAIUB e o retorno, em outros termos, da perspectiva apontada na política de avaliação do ENC, todavia, agora, baseada, numa tentativa de conciliação mais nítida entre os modelos do regime de regulação pós-burocrático, no contexto de uma nova fase de regulação, o pós-estado avaliador⁵⁴. Por isso afirma Sguissardi (2013):

A questão que se põe refere-se à perspectiva de mudança que deverá sofrer o processo de regulação, normalmente denominado de avaliação e hoje representado pelo SINAES, na sua configuração que remontaria não ao SINAES original, de 2004, mas ao SINAES de 2007/2008. [...] A avaliação mais geral é de que se praticou verdadeiro retrocesso teórico e político a pretexto de se resolverem questões, como a dos atrasos burocráticos relativos à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, e de credenciamento e credenciamento de IES. Cabe retomar aqui algumas reflexões, feitas quando dessas mudanças do SINAES, que, tendo em conta

⁵⁴ Ver Afonso (2013).

diversas premissas, visavam explicar por que o SINAES original teve seus dias contados e sua trajetória redirecionada. [...] Os obstáculos à conciliação entre regulação estatal e avaliação institucional decorreriam da própria natureza do Estado (se predominantemente público ou privado/mercantil); da concepção de educação superior (se um direito ou um serviço e bem privado/mercantil), do modelo de expansão da educação superior (se predominantemente pela via estatal público ou do privado/mercantil); da natureza da regulação e do controle (se privilegia a formação do cidadão qualificado e crítico ou a competição, a eficiência típicas do mercado); finalmente, da questionável conciliação entre regulação e controle estatais e avaliação que privilegie a cultura de avaliação e autoavaliação institucional (p.951-952).

Em síntese, um dos indicativos visíveis para a fragilidade recorrente, ao nível macro, para a implementação de políticas de avaliação referentes à avaliação institucional, na educação superior, é a mudança no regime de regulação e de seus modelos. Certamente, é um dos maiores desafios postos ao desenvolvimento da avaliação institucional, pela via da participação democrática, formativa, emancipatória e pedagógica.

Neste sentido, é importante considerar a terceira concepção de regulação posta no quadro e delineada por Durpriez e Maroy (2000), a regulação das organizações ou sistemas de ações organizadas, considerada o produto das articulações ocorridas entre vários tipos de controle e processos horizontais, considerando os distintos interesses e valores, articulando a regulação controle e a autônoma num movimento interdependente. Assim, ao nível macro, estaria postas as condições para o pleno desenvolvimento da avaliação institucional de acordo com os pressupostos teóricos desenvolvidos por MacDonald.

É preciso problematizar, ainda, para deixar o registro, esses modelos de regulação articulados a esse conjunto de práticas avaliativas desenvolvidas em distintas dimensões e instrumentos da política de avaliação da educação superior implementados no contexto social e cultural brasileiro, com suas peculiaridades em relação às culturas originais desses modelos.

7 ANÁLISE DA PERSPECTIVA TECNOLÓGICA DA AVALIAÇÃO

Os argumentos, as características e as reflexões apresentadas, até o presente momento, demonstram a complexidade da temática da avaliação institucional. Busca-se neste capítulo analisar os aspectos que condicionam a concepção de avaliação institucional no AVALIES, na articulação entre a avaliação interna e externa, para explorar e caracterizar as possíveis tensões paradigmáticas no SINAES.

No caso em questão, analisa-se a avaliação institucional na atual política de avaliação da educação superior desenvolvida no Brasil. Dada a complexidade da temática que envolve duas modalidades de avaliação, a avaliação interna e a avaliação externa, julga-se necessário conhecer um panorama o mais amplo possível do objeto estudado.

No capítulo em questão, apropriando-se de uma das três perspectivas de inovação educativa desenvolvida por House, a perspectiva tecnológica e da teoria da avaliação democrática, desenvolvida por MacDonald. A perspectiva tecnológica aborda a inovação no que concerne às suas próprias características e componentes, suas técnicas e efeitos. Dessa maneira, o modelo de avaliação institucional neste trabalho é reconhecido como uma inovação, ou seja, concebido como uma tecnologia, pois essa inovação ou tecnologia protagoniza a difusão e/ou adoção de um paradigma, no caso em questão modelo, o da avaliação democrática, por exemplo.

Por isso, objetiva-se analisar a avaliação institucional no contexto que esta ocorre, materializa-se, no SINAES, em que é possível identificar as relações entre os documentos e sua implementação, o uso das técnicas e dos pressupostos teórico-metodológicos e suas influências na racionalização da gestão das IFES.

A análise da avaliação institucional circunscrita ao mundo da produção é baseada na organização e sistematização dos dados coletados na Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), no Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e em três Universidades Federais da região nordeste do Brasil, com experiências distintas na modalidade da avaliação problematizada.

7.1. Desenho da política de avaliação

Para promover a qualidade da educação superior o Ministério da Educação (MEC) estrutura suas ações a partir de três funções: a avaliação, a regulação e a supervisão do sistema federal de ensino superior. Essas três funções estão vinculadas, de modo que a avaliação passa a ser o referencial da regulação e da supervisão.

Como apresentado nas partes iniciais do trabalho, a avaliação enquanto ação do MEC para promoção da qualidade da educação superior é desenvolvida no SINAES. Neste Sistema, a avaliação ocorre por meio de três grupos de ação: a Avaliação das Instituições de Ensino Superior (AVALIES); a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE). Coordena o SINAES a Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior (CONAES), estando a cargo de sua operacionalização o Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O SINAES é desenvolvido basicamente a partir da articulação entre estes três grupos de ação (AVALIES, ACG e ENADE).

Destes três grupos, destaca-se como foco do estudo o AVALIES, por ser o centro nervoso do Sistema, articula a avaliação interna (AI) com a avaliação externa (AE), sendo, portanto, a Avaliação Institucional do e no SINAES. A avaliação institucional é caracterizada pela articulação dos trabalhos desenvolvidos e papéis assumidos pela CPA e pelas Comissões Externas do INEP.

Por esse motivo, a análise em questão busca desvelar a concepção, objetivos, finalidades da avaliação e os vínculos, a composição e atribuições das comissões e agências responsáveis pela coordenação e operacionalização da avaliação institucional, para identificar os agentes avaliadores, seus demandantes e proprietários nas relações entre a sua formulação e implementação enquanto política pública.

7.1.1 Concepção de avaliação institucional

Apropriando-se da taxonomia desenvolvida por House (2000), é possível identificar no SINAES a conjugação de três modelos avaliativos, a saber: análise de sistemas, revisão profissional e estudo de caso. Longe de esgotar o debate sobre estes três tipos de avaliação (ENADE, ACG e AVALIES), é possível notar determinadas

preferências da comunidade universitária, da gestão das IFES, das famílias, da burocracia estatal, da academia e do próprio mercado por determinados modelos do SINAES. Isto ocorre porque o sistema de educação superior caracteriza-se pela pluralidade de interesses, valores, crenças e compromissos.

Uma das possibilidades reconhecidas pela literatura acadêmica (STAKE, 1967; PARLETT E HAMILTON, 1972) para lidar com os múltiplos fluxos de interesses é a construção de modelos, práticas, e políticas de avaliação que visam, inicialmente, a possibilitar o acesso e a publicitação dos dados, desvelando as complexidades políticas em torno das tomadas de decisões e suas relações com grupos diferentes com interesses distintos. Em segundo lugar, possibilitar juízos de valor sobre a consecução dos objetivos propostos e estabelecidos. House (1973) alerta que estas sistematizações de informações não devem se restringir à prestação de contas, mas assumir a condição de estímulo à profissionalização de gestores, docentes, discentes e técnicos administrativos. MacDonald (1974) assinala que estas informações devem possibilitar diálogo e tomada de decisões compartilhadas e coletivas, qualificando e legitimando as ações institucionais.

Esses múltiplos interesses e preferências se materializaram nas discussões iniciais sobre a avaliação institucional na década de 1980, e depois nos anos de 1990, com o PAIUB e o ENC. É fato, que esta tendência permanece no SINAES, como apontam diversos estudos divulgados na literatura acadêmica (BARREIRO E ROTHEN, 2008; SILVA E GOMES, 2012; DIAS SOBRINHO, 2010, entre outros).

Os debates na literatura acadêmica dos instrumentos avaliativos formulados e implementados no SINAES fornecem subsídios para a compreensão de que a atual política de avaliação que se caracteriza pela adoção de diferentes modelos avaliativos com premissas políticas distintas – utilitarista *versus* pluralista –, todavia circunscritas ao âmbito do liberalismo (HOUSE, 2000). Este fenômeno representa uma das primeiras evidências de tensionamento entre tradições paradigmáticas de avaliação, a tradição do “paradigma científico” e a “tradição do paradigma naturalista” (GUBA E LINCOLN, 2011; ÂNGULO, 1988).

Vale ressaltar que, além dos grupos de interesses e interesses de grupos, a própria concepção de regulação do setor de educação superior no cenário nacional mudou nos anos de 1990, impactando diretamente a maneira como os modelos, práticas

e políticas de avaliação seriam e foram formuladas e implementadas a partir daquele momento. O ENC é uma evidencia concreta deste cenário de mudança (GOMES, 2003). Enquanto no PAIUB a avaliação institucional, em sua implementação, voltava-se essencialmente para a avaliação interna, democratizando a avaliação. Entretanto, é preciso destacar que a avaliação externa existia no PAIUB, pelo menos no como intensão/concepção, já que não chegou a fase de implementação.

Uma das diferenças do SINAES em relação ao PAIUB e ao ENC são evidenciados na introdução, além da avaliação institucional, de uma remodelação e aprimoramento da avaliação de cursos e do desempenho estudantil; instrumentos que não faziam parte do PAIUB, mas estavam presentes no ENC. Outro ponto importante é que o PAIUB foi formulado numa época em que a regulação da educação superior indicava outra concepção de regulação, diferente em tudo do período do ENC.

Dessa forma, pode-se considerar que o SINAES é a combinação desses dois momentos, do interesse pela democratização, assumindo uma perspectiva mais contemporânea da avaliação, inclusive por incorporar a dimensão ética e política; e da emergência da regulação estatal em seu novo molde – Estado Avaliador e *quase-mercado* – a depender da centralidade e visibilidade dos modelos de avaliação considerados.

Esta combinação impacta a maneira como a avaliação institucional foi desenhada nos documentos oficiais e em sua implementação no SINAES. A seguir, procura-se evidenciar, analiticamente, a concepção de avaliação institucional a partir do marco legal do SINAES, Lei nº 10.861 (BRASIL, 2004) e a Portaria nº 2.051/04 do MEC (MEC, 2004) produzidos pelo Estado brasileiro.

Instituição	Fonte de dados	Ano	Concepção de Avaliação Institucional Agências centrais
GOVERNO FEDERAL	Lei 10.861	2004	Art. 1º § 1º [...] por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.
			Art. 2º § 2º a avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromissos sociais, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos.
MEC	Portaria 2.051	2004	Art. 01 [...] valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.
INEP	Instrumento institucional de avaliação externa (Comissão de Revisão dos Instrumentos)	2012	A Avaliação Institucional é um dos componentes do SINAES e está relacionada: à melhoria da qualidade da educação superior; à orientação da expansão de sua oferta; ao aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; ao aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Nos dados acima, a avaliação institucional reaparece na experiência brasileira com o SINAES, pela Lei no. 10.861 de 2004, cujo Art. 2º § 2º define-a como composta e articulada pela avaliação interna e externa, conforme classificação de Casanova (1995). Isso significa dizer que a avaliação será realizada tanto por agentes internos quanto externos à instituição, utilizando parâmetro de “análise global e integrado das dimensões”. Esta concepção de avaliação, apesar de enquadrar-se na perspectiva do modelo de estudo de caso, é diferente da experiência do PAIUB cujos parâmetros estabelecidos estavam circunscritos a cada IES; em outras palavras, as dimensões eram definidas ao nível das IES; no SINAES são no âmbito do Sistema.

Este aspecto está relacionado diretamente e representa a espinha dorsal da qualidade do modelo de estudo de caso, que é amplamente dependente do grau da qualidade das problematizações e dimensões estabelecidas nesta prática avaliativa. Apesar de o SINAES enfatizar valores democráticos, como destacado no Art. 1º e § 1º da Lei 10.861/04 (BRASIL, 2004), esta perspectiva somente se efetivará com o real envolvimento dos demais atores no processo da avaliação institucional, tendo em vista

os interesses formulados pela comunidade da IES. Dependendo da visão dos agentes envolvidos, como se verá mais adiante na análise da perspectiva política da avaliação.

Esta perspectiva é reforçada, quando observado qual agente está induzindo/fomentado a avaliação. No Art. 01 § 1º da Lei do SINAES e no Art. 01 da Portaria 2.051/04 do MEC, o Estado propõe e estabelece as diretrizes da avaliação, em especial da avaliação institucional; quando estabelece que a avaliação deva valorizar a missão pública, promover valores democráticos, respeitar as diferenças e a diversidade, afirmar a autonomia e a identidade institucional exprime a concepção de avaliação institucional na perspectiva democrática de avaliação, defendida pelos teóricos do campo da avaliação (MACDONALD, 1974; RISTOFF, 2000; DIAS SOBRINHO, 2000, 2004, 2008, 2010; PEIXOTO, 2004, entre outros).

Mas, como a avaliação poderia ser democrática se o Estado promove e impõe seus interesses? Apropriando-se de House (2000), conforme a perspectiva pluralista-intucionista, na concepção liberal de Estado, desvela a princípio seu “papel de árbitro”, quando o mesmo estabelece as regras básicas para competição entre os indivíduos, grupos e IES a fim de garantir a existência do “mercado de ideias”. O problema não é que o Estado não possa estabelecer as regras básicas, dado que é sua função constitucional, mas é que em fazendo isso vai além do mero regramento, porque entra necessariamente na construção político-ideológica do projeto de sociedade e de educação *vis-à-vis* as políticas públicas de avaliação. Esta problematização desvela na legislação do SINAES o aspecto mais proeminente desta política de avaliação, quando se define a avaliação como negociação, conforme descrito por Guba e Lincoln (2011).

Nos aspectos analisados no SINAES a avaliação assume também a perspectiva de negociação, sobretudo na avaliação institucional. Se a avaliação institucional não assumir esta perspectiva por parte de seus agentes estará provavelmente limitada ao território do “paradigma racionalista” em detrimento do “paradigma naturalista”. Porque se a avaliação estiver no âmbito do paradigma racionalista, a tomada de decisão tenderá a ser restrita aos gabinetes dos gestores, apartada da realidade concreta, e apresentará demasiadamente dirigida ao aspecto somativo, orientada aos futuros “usuários”, e não aos que se encontram dentro do sistema (SCRIVEN, 1967).

Para aprofundar essa questão, foram analisados documentos norteadores da avaliação institucional em três Instituições Federais de Educação Superior, que

possibilitaram verificar como a avaliação institucional foi desenhada em sua modalidade de avaliação interna. Esclarece-se que no âmbito do sistema essa análise a enquadra como formulação. Por outro lado, nas IFES, enquadra-se no desenho da implementação, porém como recontextualização/ressignificação. Assim, a avaliação interna, segundo o Art. 7º (§ 2º) da Portaria do MEC 2.051/04 estabelece:

a forma de composição, duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverá ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior, observando-se as seguintes diretrizes: I – necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico-administrativo) e de representantes da sociedade civil, ficando vedada à existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados; II - ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades e de todas as suas atividades.

O artigo em questão caracteriza a avaliação na perspectiva da negociação e de sua democratização, revelando sua dimensão política e ética. O que impõe, a princípio, consoante a perspectiva de House (2000), a evidência da ação arbitral do Estado. O problema, apropriando-se de MacDonald (1995), é como essa ação estatal vai ser desenvolvida, se no âmbito da perspectiva burocrática ou da perspectiva democrática.

O Art. 14, da mesma Portaria, apresenta uma possível resposta a natureza dessa ação estatal, pois a avaliação caracteriza-se como um processo burocrático quando se assume como referencial básico do processo de credenciamento e credenciamento das instituições. Já que, a avaliação passa a ser uma fonte de valor das autoridades centrais do Sistema de Educação Superior, MEC, representada pela Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES) e a Secretaria de Educação Superior (SESu). Estas agências tornam-se proprietárias da informação produzida, assumindo a avaliação o conceito de instrumento de serviço, utilidade e eficácia do SINAES. Não é que não seja importante a regulação, mas a questão aqui é observar atentamente quem define os critérios e objetivos da regulação e, conseqüentemente, da avaliação. Neste caso, a avaliação responde aos interesses públicos ou privados, ou institucionais? No caso em questão, fica evidente esta última perspectiva, conforme se analisa a seguir.

Instituição	Fonte de dados	Ano	Concepção de Avaliação Institucional nas IFES
“IFES A”	PDI	2012	Desenvolver uma cultura de avaliação institucional no âmbito na “IFES A” pautada nos princípios de rigor e excelência técnico-científica , respeito à diversidade e compromisso social, como base para o aprimoramento dos processos de gestão e melhoria contínua dos resultados e produtos devolvidos à sociedade.
	Projeto de autoavaliação	2005	A avaliação institucional da universidade é, antes de qualquer exigência legal e burocrática, uma necessidade de seu corpo docente, de servidores e diretivo . [...] A “IFES A”, dos seus órgãos e dos seus quadros. A construção dessa legitimidade pode opor a eficácia e eficiência à democracia.
			O sentido democrático, analítico e pedagógico da avaliação institucional pressupõe a composição criteriosa da comissão de avaliadores, a definição de um caminho legítimo para a sua produção, a construção coletiva dos instrumentos de coleta de dados e informações, e a cuidadosa definição de descritores, indicadores e escalas de medidas.
“IFES B”	PDI	2010	Participação dos diferentes segmentos da comunidade universitária e a transparência no desenvolvimento das atividades e na coleta, tratamento, análise dos dados e utilização dos resultados.
			A “IFES B” assumiu o SINAES como uma sequência a sua experiência avaliativa, incorporando uma prática de avaliação institucional com vistas ao autoconhecimento. Para orientação e/ou reorientação do seu planejamento, com base na identificação de suas fragilidades, potencialidades e desempenho. Tudo isto visando estimular, a partir de informações fidedignas e construídas coletivamente, a melhoria e o desenvolvimento da qualidade acadêmico-científica de todas as suas áreas de conhecimento e atuação e, por conseguinte, a ampliação do compromisso social com o meio no qual se situa e a que deve estar a serviço, conforme o caráter e papel de uma instituição pública.
“IFES C”	PDI	2010	A metodologia da autoavaliação da “IFES C” baseia-se em três princípios norteadores: globalidade, que envolve todas as dimensões da instituição; legitimidade, que significa o reconhecimento da pertinência da avaliação por parte da comunidade universitária e o respeito à diversidade, isto é, pluralidade, sua complexidade.
	Projeto de autoavaliação	2005	O desenvolvimento de uma sistemática de avaliação institucional na “IFES C” busca elementos para a melhoria e o aperfeiçoamento da instituição a partir de uma ação democrática, participativa e transparente . Nesta direção, a concepção de autoavaliação é de um processo contínuo, geral e, ao mesmo tempo, específico, integrado e permanentemente crítico de seus próprios fundamentos teóricos e de seu enfoque prático. É, pois, uma atividade intrínseca ao processo de planejamento e um instrumento de gestão, que deve permitir o realinhamento dos seus rumos na direção da sua função social.
			Um processo de autoavaliação desse porte inclui, necessariamente, a negociação e a participação dos envolvidos tanto nas decisões relativas aos indicadores previstos quanto no que diz respeito à definição das medidas decorrentes dos resultados obtidos.

No caso das três IFES, conforme os dados apresentados acima, por meio da análise dos documentos – Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Projeto de autoavaliação – foi possível constatar a característica da concepção da avaliação institucional como negociação (GUBA DE LINCOLN, 2011) e democrática (MACDONALD, 1995).

No caso da “IFES A”, o Projeto de Autoavaliação apresenta a avaliação como “uma necessidade de seu corpo docente, de servidores e diretivo”. Também, com “o sentido democrático, analítico e pedagógico da avaliação institucional”. E, como instrumento de garantia da “participação dos diferentes segmentos da comunidade universitária”. Assim como se pode observar, o documento não contempla o segmento discente, apenas o corpo docente, o de servidores e o diretivo. Apesar dos fragmentos do documento enfatizar o sentido democrático da avaliação na Instituição.

Na verdade, as três sentenças entre aspas apontam para a fragilidade da concepção da avaliação como negociação, conseqüentemente, da avaliação como processo democrático. Essa fragilidade ocorre quando observado o PDI da Instituição, pois a concepção sobre a avaliação institucional se aproxima do “paradigma racionalista”, quando afirma que ela deva ser “pautada nos princípios de rigor e excelência técnico-científica”. Neste caso, há uma evidência da IFES preferir a legitimação da avaliação por sua dimensão técnica em detrimento da dimensão política. Não significa que esta última seja descartada, mas algo de menor valor ao nível institucional.

Na “IFES B”, a participação na avaliação é garantida quando o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) apresenta que “tudo isto [avaliação] visando estimular, a partir de informações fidedignas e construídas coletivamente, a melhoria e o desenvolvimento da qualidade acadêmico-científica”. Porém, não explicita quais segmentos participam desta construção coletiva e nem os princípios que as orientam. Reconhece-se a pertinência, finalidades e potencialidades da avaliação, contudo a concepção da avaliação como negociação não fica evidente.

No caso em questão, a experiência de avaliação na Instituição induz a mesma a assumir a avaliação institucional no SINAES com uma concepção mais próxima do paradigma racionalista, quando não esclarece os critérios e condições de participação e nem revela os princípios desta prática no contexto institucional e a reduz a orientar e

reorientar o planejamento sem explicitar qual modelo de tomada de decisão em relação ao uso dos diagnósticos da avaliação será adotado na avaliação institucional, limitando a construção coletiva.

E, na “IFES C”, a concepção de avaliação institucional aproxima-se da concepção da avaliação como negociação. Pois, no PDI reconhece-se a avaliação através dos princípios da legitimidade e do respeito à diversidade entre seus princípios norteadores, quando afirma “a metodologia da autoavaliação da “IFES C” baseia-se [...] legitimidade, que significa o reconhecimento da pertinência da avaliação por parte da comunidade universitária e o respeito à diversidade, isto é, pluralidade, sua complexidade”. A legitimidade em questão não se restringe à dimensão técnica, mas política; uma vez que, esta é alcançada por meio do reconhecimento da pertinência da avaliação por parte da comunidade universitária e reforçada pela pluralidade.

Em seu projeto de autoavaliação, a “IFES C” apresenta a avaliação institucional como uma “ação democrática, participativa e transparente”, também, como “processo contínuo, geral e, ao mesmo tempo, específico, integrado” e “negociação e participação”. Esses dados retirados do PDI e do Projeto de Autoavaliação apontam para a evidência de que a avaliação institucional aproxima-se do âmbito do paradigma naturalista por reconhecer os princípios e valores dos processos descritos.

Nos casos das IFES analisadas, o tensionamento paradigmático entre a adoção do paradigma racionalista e do paradigma naturalista ficou evidente. Quando comparado às experiências das IFES com a avaliação institucional nas políticas de avaliação da educação superior, observa-se que experiência é capital para delinear a maneira como cada Instituição vem desenvolvendo atualmente a avaliação institucional, bem como de suas preferências em relação à concepção de avaliação institucional. O caso da “IFES C” é o mais visível em relação à adoção do paradigma naturalista, conseqüentemente da adoção da concepção de avaliação como negociação e democrática.

Portanto, ficou claro nos documentos e na legislação citados que a avaliação no SINAES, pelo menos nos documentos ao nível nacional e local apresenta como fonte de valor a comunidade em detrimento das autoridades. Dessa forma, prevalece ao nível dos documentos o modelo democrático, “avaliação do serviço público”, em detrimento do burocrático. Embora, e não é contraditório, seja possível desvelar no Sistema, em suas

intenções, a perspectiva do modelo burocrático, avaliação como controle (MACDONALD, 1995), como observado nos casos da “IFES A” e B.

Dessa forma, problematiza-se a questão de quem controla o uso de novos conhecimentos e quem tem acesso a ele. A princípio, nos documentos, a avaliação interna, no AVALIES, é desenvolvida pela e para a comunidade, com a participação do Estado em seu papel arbitral. No entanto, a análise aqui foi realizada no âmbito documental. Para se investigar mais a fundo essa questão é preciso recorrer a outros instrumentos de pesquisa para verificar o grau de redirecionamento desta concepção durante a fase de implementação, a perspectiva política da avaliação (HOUSE, 1992).

7.1.2 Objetivos da avaliação institucional

O Art. 01 da Lei 10.861/04 afirma que o objetivo do SINAES é “assegurar o processo de avaliação das instituições da educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do Art. 09 da Lei 9.394/96”.

Ao nível da avaliação interna, nos documentos das próprias IFES pesquisadas, como os objetivos para a avaliação institucional aparecem? A seguir apresentam-se dados sobre esta questão:

Instituição	Objetivo da avaliação institucional nas IFES	Ano	Fonte de dados
“IFES A”	Acompanhar e avaliar a implementação das metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da “IFES A”.	2012	PDI
	Conceber e implantar uma nova matriz de Avaliação Institucional no âmbito da “IFES A”, integrada ao modelo do SINAES, definindo macro e micro indicadores para monitorar os avanços na consecução das metas do seu plano de desenvolvimento institucional		
	Consolidar os resultados das avaliações externas realizadas por agências do governo federal, tornando-os acessíveis aos diversos segmentos da Universidade.		
	Desenvolver ações que contribuam para o fortalecimento, na Universidade, da cultura de avaliação institucional	2005	Projeto de autoavaliação
“IFES B”	A “IFES B” tem sido pioneira na área de avaliação institucional, por acreditar ser a avaliação um instrumento indispensável para gestão [...]	2010	PDI
“IFES C”	Garantir um processo de autoavaliação com transparência e participação sobre o que faz a “IFES C” em relação à sua missão, aos objetivos e às ações que a instituição desenvolve na busca de melhor qualidade acadêmica.	2004	Projeto de autoavaliação
	Identificar fragilidades e acertos com vista ao aprimoramento e à reformulação do PDI.		

No caso da “IFES A”, verificaram-se referências de distintos objetivos da avaliação institucional tanto no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), quanto no Projeto de Autoavaliação. Acompanhar e avaliar as metas do PDI, conceber e implantar a avaliação integrada ao SINAES, consolidar os resultados das avaliações externas e divulgá-los na comunidade acadêmica, e desenvolver ações para o fortalecimento da cultura de avaliação institucional. No caso da “IFES B”, a avaliação caracteriza-se como instrumento da gestão associando o objetivo da avaliação a ideia de desempenho. E, na “IFES C”, caracteriza-se o processo de autoavaliação com os requisitos da transparência e da participação sobre o que a Instituição realizar, avaliando sua missão, objetivos e ações institucionais, para identificar fragilidades e acertos.

É possível visualizar perspectivas distintas nas práticas de avaliação institucional das IFES analisadas. Sobretudo, quanto ao alcance dos objetivos, como atentam MacDonald (1974), House, (1994), Guba e Lincoln (2011). Na visão desses autores, esses objetivos devem ser examinados, mas esse exame não deve estar restrito ao bom ou ao eficiente, tem de ser amplo, englobando questões, reivindicações e preocupações dos implicados e interessados diretamente nas Instituições e nas avaliações.

A evidência dessa abordagem desenvolveu-se em maior grau na “IFES C”, por expressar a transparência e participação no processo de autoavaliação, para avaliar a missão, objetivos e ações institucionais, que geraram a própria avaliação, evidenciado um processo de tomada de decisão compartilhado, pelo menos ao nível documental. Porquanto, a avaliação voltou-se especificamente para as atividades da instituição (aspecto formativo, SCRIVEN, 1967), a comunidade universitária – sujeitos da avaliação – por focar nos objetivos da avaliação em detrimento de seus objetos, associando-se à necessidade de informações propostas por diferentes atores envolvidos e distintas perspectivas de valor. Na “IFES B” os objetivos da avaliação restringiram-se ao bom ou eficiente, pois a ênfase foi restrita a gestão sem citar a participação, preocupações e reivindicações dos atores implicados e interessados na avaliação para além da gestão.

Já, na “IFES A”, apesar de inscrever os objetivos dentro da visão sistêmica, o que é desejável numa perspectiva de avaliação institucional como a do SINAES, ocorreu uma preocupação maior em seguir as diretrizes determinadas pelas instâncias

centrais do Sistema e verificar o bom e o eficiente nos objetivos alcançados, assumido a avaliação uma perspectiva burocrática (MACDONALD, 1995) e de desempenho.

O que está em evidência, nesta problematização, é que a avaliação deva focar tanto a análise dos próprios objetivos, quanto do desempenho. Levando a avaliação a ampliar seu grau de alcance à tomada de decisão, antes restrito a descrição e diagnóstico. Por isso, tende a reduzir a avaliação à perspectiva gerencial no âmbito do paradigma racionalista (GUBA E LINCOLN, 2011).

7.1.3 Finalidades da avaliação institucional

Como afirmado nos capítulos anteriores, sob a égide dos princípios do respeito à identidade institucional e da legitimidade o modelo de estudo de caso se desenvolveu na experiência de avaliação institucional, a partir do PAIUB, como política pública de avaliação no Brasil. A finalidade de comprovar a efetividade das IES, em especial as Instituições Federais de Educação Superior (IFES), documentando-a por meio das circunstâncias em que se produziram e apresentar os diagnósticos de forma a contribuir com o processo de tomada de decisões ao nível local e nacional é um aspecto que pode ser considerado como preocupação duradoura no campo das políticas de avaliação da educação superior no País.

Entretanto, é preciso considerar que os interesses em torno das práticas avaliativas relativas a cada política pública de avaliação desenvolvida no cenário nacional, considerando também o próprio SINAES, já a tempo ultrapassam o território desta tradição. Apropriando-se das teorizações de House (2000), quando associa os principais modelos de avaliação e a filosofia política do liberalismo, é possível reconhecer na experiência brasileira de avaliação da educação superior finalidades implícitas a avaliação a partir deste modelo teórico.

Na realidade, as finalidades da avaliação podem expressar a origem e características dos critérios avaliativos, bem como condicionar valores e interesses quanto aos resultados/diagnósticos da avaliação. Por um lado, a finalidade da avaliação pode repousar na constatação da eficácia dos objetivos mensurados por meio de indicadores, a premissa política do liberalismo denominada de utilitarista. E, por outro lado, na constatação da experiência e da intuição, a premissa política do liberalismo

denominada de pluralista (HOUSE, 2000). Como citado anteriormente, Simons (1999) reconhece que distintos desenhos de avaliação podem apresentar finalidades diferentes. É o caso do ENADE, ACG e AVALIES. E, no caso de estudo em pauta, até entre a avaliação interna e externa no AVALIES.

A seguir, apresentam-se as finalidades da avaliação no SINAES conforme sua legislação.

Instituição	Finalidades da avaliação	Fonte de dados	Ano
Estado	Art. 1º. § 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.	Lei 10.861/04	2004
	Art. 02 Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no <i>caput</i> deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior [...]		
	Art. 03. - A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de prover a melhoria de sua qualidade.	Lei 5.773/06	2006
	Art. 31. Os processos avaliativos do SINAES, além do previsto no Art. 1º desta Portaria, subsidiarão o processo de credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.	Portaria 2.051/04	2004

Nos dados acima, são apresentados fragmentos da legislação do SINAES. Na Lei 10.861/04 no Art. 1º. § 1º, propõe-se como finalidade do SINAES a melhoria da qualidade, a orientação da expansão da oferta e do aumento da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social da educação superior. E, no Art. 2º., os resultados da avaliação constituem o referencial básico para o processo de regulação e supervisão da educação superior. Estas mesmas finalidades permanecem nas outras duas peças jurídicas da avaliação (Lei 5.773/06 e a Portaria 2.051/04) que regulamenta o SINAES, nos quais a avaliação constitui o referencial básico da regulação e supervisão da educação superior.

O fato de a avaliação ser o referencial básico para a regulação pode desvelar o desenvolvimento dos dois cenários descritos por House (2000), para o contexto das

finalidades da avaliação, tanto o utilitarista quanto o pluralista. O mais pertinente, na visão da literatura acadêmica, para o caso da avaliação institucional, seria o segundo em detrimento do primeiro.

Todavia, a emergência dos índices – Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), Conceito Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC) – no contexto da atual política de avaliação representou uma inflexão com impacto no AVALIES: no início, como expressa a legislação, a avaliação delimitava suas finalidades ao âmbito do pluralismo, por sua perspectiva democrática, de respeito à diferença e a diversidade, a autonomia e a identidade institucional. Com a implementação dos índices, as IES e IFES passaram a visualizar o SINAES e a acompanhar a sua avaliação e a regulação por meio do âmbito utilitarista.

Mas, cabe interrogar, para efeito de análise, como as finalidades da avaliação foram sendo caracterizadas no caso das IFES estudadas. A seguir esta questão é abordada tomando como referência a “IFES C”.

Modalidade de avaliação institucional	Finalidades da avaliação	Fonte de dados	Instituição
Avaliação interna	O processo de acompanhamento e avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – consiste em uma oportunidade privilegiada para que a comunidade universitária reflita sobre as suas atividades e possibilidades de conhecer e analisar criticamente	PDI	“IFES C”

No caso da “IFES C”, a avaliação apresenta a finalidade de acompanhar e avaliar o PDI. E, ao nível documental, caracteriza-se consoante a legislação do SINAES. Porquanto, fomenta a participação da comunidade universitária e apresenta a avaliação como “uma oportunidade privilegiada” de constituir-se num ambiente de reflexão, conhecimento e críticas sobre a Instituição. A princípio, ensaia-se neste contexto institucional a possibilidade de desenvolvimento do processo de autorregulação. Destarte, a avaliação, neste caso, não deixa de ter como finalidade a regulação, porém, esta última volta-se aos interesses da comunidade universitária em detrimento dos interesses estatais. No entanto, como se verá na análise da perspectiva política da avaliação, o desenvolvimento deste ambiente apresentará importantes obstáculos à sua materialização no contexto estudado.

7.1.4 Vínculos da avaliação institucional

A avaliação institucional, como descrito, envolve dois tipos básicos de avaliação, a avaliação interna e externa (CASANOVA, 1995). No caso das IES, utilizam a avaliação interna com o intuito de verificar, mediante dimensões pré-estabelecidas, as condições da organização e missão institucional antes da avaliação externa, como por exemplo, no caso do SINAES.

No contexto estudado, o objeto da avaliação interna institucional baseia-se no julgamento dos sujeitos da instituição agrupados nos segmentos docente, discente e técnico-administrativo e da sociedade civil. Para tal finalidade, é composta uma comissão, denominada de Comissão Própria de Avaliação (CPA). Já, a avaliação externa, no contexto estudado, é composta por uma comissão, com o número de três (03) integrantes, para avaliar, através de visita *in loco*, determinadas dimensões e aspectos a serem observados por meio de um roteiro de avaliação, indicando aspectos positivos e negativos e realizando recomendações. Ao final, concede-se um tipo de certificação, numa escala ou escore das instituições de 1 a 5. House (1994) registra o rápido crescimento desta prática para avaliar instituições como universidades desde a década de 1990.

Como dito anteriormente, a avaliação interna e externa é uma classificação adotada para caracterizar a origem dos agentes que avaliam a instituição. Dessa forma, é relevante verificar os possíveis vínculos destes agentes nestas comissões em relação a estas duas modalidades básicas. Os vínculos possivelmente indiquem pistas dos interesses que subjazem tais práticas avaliativas.

Antes, porém, de trabalhar os vínculos dos agentes nestas duas comissões, CPA e Comissão Externa de Avaliação (CEA), é preciso considerar que o SINAES é um Sistema e dessa forma existe a CONAES que tem atribuição de estabelecer as diretrizes, dimensões, e indicadores, a serem considerados na avaliação institucional, elementos-chave do modelo de estudo de caso.

Por esta razão, primeiramente, neste trabalho, apresenta-se o vínculo institucional da CONAES:

Instituição	Vínculo institucional CONAES	Fonte de dados	Ano
UNIÃO	Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES.	Lei 10.861/04	2004

Como analisado nas seções iniciais deste capítulo, apesar do SINAES assumir uma perspectiva eminentemente democrática na sua legislação, ao longo de seu arcabouço de formulação vai deixando evidências claras de sua perspectiva burocrática (MACDONALD, 1995). No Art. 6º, da Lei 10.861/04, descrito no quadro acima, observa-se que a Comissão responsável pela coordenação e supervisão do SINAES é um órgão colegiado, vinculado ao gabinete do Ministro de Estado da Educação. Por mais que o desenho da composição da CONAES possa permitir um diálogo entre os atores envolvidos no processo de avaliação, como se verá mais adiante, põe em evidência mais uma vez na experiência brasileira a avaliação como uma estratégia estatal, cristalizando os interesses e relações de poder no cenário da educação superior.

Em relação ao desenho da avaliação interna, no caso das CPA, constante nos dados abaixo, que cruza informações entre o que estabelece o marco legal nacional e o formato que adquire em sua implementação em uma das IFES estudadas.

Instituição		Fonte de dados	Ano
Governo Federal	Art. 11. Parágrafo II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior	LEI 10.861/04	2004
MEC	Art. 7º. § 1º As CPAs atuarão com autonomia em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior	Portaria 2.051/04	2004
“IFES B”	Art. 2º. Permanente, autônoma, constituindo-se como órgão de representação da comunidade acadêmica.	Regimento interno “IFES B”	2012
	[...] E dada a natureza transversal e complementar da avaliação com o planejamento fez-se esta institucionalização através da criação de uma Diretoria de Avaliação e Planejamento (DAP) na Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças [...] Do ponto de vista estratégico, entende-se que a avaliação deva estar muito próxima das atividades de planejamento da Universidade , uma vez que todo planejamento deve partir de um processo de avaliação, ao mesmo tempo em que sua implementação deve ser acompanhada de perto de um processo avaliativo.	PDI	2010

No Art. 11, parágrafo II, da Lei 10.861/04, afirma-se que a CPA é autônoma em relação a conselhos e órgãos colegiados existentes na IES. Esse aspecto é reforçado no

Art. 7º no § 1º da Portaria do MEC 2.051/04. Entretanto, esta legislação confere à IES, no caso em questão, as IFES, o estabelecimento da regulamentação própria da CPA, condicionado ao princípio que assegura a composição equilibrada dos segmentos da comunidade acadêmica.

É evidente a orientação democrática na legislação do SINAES referente à origem dos agentes internos da avaliação, a comunidade acadêmica e a sociedade civil. Entretanto, quando observado a CPA que realizará a avaliação nos documentos de uma das três IFES pesquisadas, fica claro a evidência de uma vinculação desta Comissão à gestão e o compartilhamento do território da avaliação interna entre a CPA e a gestão da IFES, como observado nos dados da “IFES B”. Nos documentos citados a avaliação institucional apresenta-se de maneira incoerente, impactando decisivamente na concepção da avaliação a ser adota e revelando a incoerência entre a avaliação proposta pelo SINAES e a proposta pela IFES. Pois, nos documentos do SINAES a avaliação vincula-se à comunidade, enquanto que na “IFES B” ora à Gestão ora à comunidade.

Este aspecto é reforçado, quando associado à análise documental às entrevistas realizadas na IFES.

Instituição	Vínculo institucional da CPA	Segmento da Comunidade Acadêmica
“IFES A”	Eu acho que agora com a criação de Pró Reitoria de Desenvolvimento... Superintendência de Desenvolvimento eu acho que é isso mesmo, é, eles podem facilitar nesse acesso a dados . Mais até então era só a CPA com o pessoal da CPA que trabalha, aqui na “IFES A”. (Entrevista 002)	Segmento docente
	Bom, a gente, ...como a CPA, ela tá, digamos assim, sediada, é, na Superintendência de Avaliação , não é, lá onde fica o superintendente de avaliação, a superintendência de avaliação [...] (sic). (Entrevista 004)	Segmento Técnico administrativo
	É, ela aparece ligada diretamente à Reitoria . (Entrevista 001)	Segmento docente
	Não. Aqui a gente fica muito junto hoje, muito junto com o pessoal da SUPAD, que é Superintendência de Desenvolvimento e Avaliação Institucional . (Entrevista 003)	Segmento docente
“IFES B”	Ao gabinete do Reitor . (Entrevista 002)	Segmento Técnico administrativo
	Ele disse, não, ele tem que ser um... Como ela é autônoma, ela tem que ser um órgão, pelo menos ligado a algum lugar, ou, no gabinete, teria que ser. Então, estamos ligados, vinculados ao gabinete . Tudo o que nós queremos é, pedimos ao gabinete. (Entrevista 004)	Segmento docente
	Pois é. Não tem ainda no organograma, mas passamos ser, é ligar-se depois com, naquela época, nós estávamos ligados na PROPLAN , certo? Então, dentro do organograma, teoricamente, a gente está, na verdade, dentro da diretoria de avaliação (sic). (Entrevista 004)	Segmento docente

	Não, não ela está ligada só, porque quando nós assumimos a CPA era ligada a PROPLAN , e isso significa que ela estaria ligada exclusivamente a uma Pró-reitoria, e aí a gente estaria é, com pouco espaço de autonomia em função de estar atrelado a uma Pró-reitoria (<i>sic</i>). (Entrevista 006)	Segmento docente
	Isso na PROPLAN . (Entrevista 002)	Segmento docente
“IFES C”	Sim. Apresenta autonomia, a gente sempre que vai, quando a gente vê os resultados dessa avaliação com, com os membros da CPA, a gente faz o nosso relatório, a gente não aceita a opinião de ninguém tá, esse relatório é feito pela comissão com todos (<i>sic</i>). (Entrevista 003)	Segmento Técnico-Administrativo
	Deixa-me pegar. Ela está com uma... Você tem o organograma grande? Ela está com uma comissão que é ligada a reitoria só, mas, autônoma. A Reitora não interfere , recebe os estudos, mostra uma continuidade porque pelo regimento não é [...] (<i>sic</i>). (Entrevista 001)	Segmento docente

Nos dados apresentados na página anterior, em relação as três IFES analisadas, um aspecto parece ser a espinha dorsal do vínculo da CPA na Instituição, a operacionalização da coleta de dados e a origem destes na avaliação interna. Embora, sempre nas falas e marco legal nacional e da instituição apareça com autonomia em relação à hierarquia da Instituição, na prática ocorre mudanças significativas.

No caso da “IFES A”, a estratégia do processo de implementação da avaliação interna levou a CPA, mesmo sendo autônoma, a vincular-se a uma Superintendência de Avaliação. No caso da “IFES B”, a estratégia do processo de implementação da avaliação interna levou a CPA a tramitar seu vínculo entre a Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) e a Diretoria de Avaliação. No caso da “IFES C”, a CPA aparece ligada a Reitoria, embora referida à perspectiva de autonomia, porém, organicamente ligada à PROPLAN.

O vínculo é um fator delimitador do alcance dos avaliadores internos. Na evolução histórica do campo da avaliação, este vínculo é um dos elementos que mais impactam o desenvolvimento das práticas avaliativas. Sobretudo, na modalidade básica de avaliação interna; pois, os avaliadores têm que atentar tanto para a gestão quanto para a comunidade no desenvolvimento da avaliação. Neste caso, a problematização aponta diretamente para quem avalia e quem é avaliado. Dessa maneira, no caso do SINAES, se a avaliação institucional estiver preferencialmente vinculada à gestão, a comunidade tende a ser o objeto/sujeito avaliado. E, do contrário, a gestão (GUBA E LINCOLN, 2011). É preferível, partindo dos pressupostos teóricos do campo da avaliação institucional e do próprio SINAES a segunda tendência.

No caso da avaliação externa, esta modalidade aparece vinculada ao INEP, conforme o Art. 13, § 4º da Portaria Ministerial 2.051/04 do MEC, quando estabelece que “A avaliação externa *in loco* das IES será realizada por comissões externas de avaliação institucional, constituídas por membros cadastrados e capacitados pelo INEP”. Apropriando-se da teorização de MacDonald (1995) é possível indicar a tensão paradigmática no SINAES, aonde a avaliação desloca-se do modelo democrático (desenvolvidos pelos agentes internos da IES) para a fusão dos modelos autocráticos (desenvolvidos pelos pares) e burocrático (agentes estatais), pois é o próprio INEP – agência estatal – que operacionaliza esta estratégia de avaliação externa.

7.1.5 Composição e atribuições das Comissões e Agências que realizam a avaliação institucional

As problematizações realizadas nesta seção constituem elementos relevantes para compreensão da democratização na formulação do SINAES. A problematização da democratização dos sistemas educativos em suas esferas e interfaces com o campo disciplinar da avaliação promoveu questionamentos quanto à legitimidade dos agentes, o julgamento do valor do objeto a ser avaliado e do acesso e divulgação dos resultados das avaliações.

Como argumentado, a participação de novos contingentes sociais no processo educativo impôs e impõe mudanças às práticas de avaliação de diversas ordens, pois tanto pode ser usada para promover e qualificar quanto para regular o acesso de distintos grupos aos sistemas educacionais.

Na abordagem norte-americana de avaliação, a problematização da legitimidade dos agentes da avaliação repousa sobre a premissa de que a avaliação deve ser realizada pelos agentes com conhecimento teórico-metodológico e formação em avaliação, com o intuito de lidar com parcialidades na realização das práticas avaliativas. Assim, a avaliação deve ser realizada pelo especialista.

Por outro lado, na Inglaterra, as problematizações rumaram diferentemente do contexto norte-americano, evidenciando a ausência de familiaridade com os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação. A legitimidade é política e não de âmbito exclusivamente técnico como no caso anterior (SIMONS, 1999). Foi neste

contexto que emergiu a dimensão política, a democratização da avaliação e o modelo de estudo de caso, a avaliação institucional.

O problema fundamental da democratização das práticas avaliativas refere-se ao grau e ao tipo – modelo – de democratização. De maneira geral, trata-se da questão da representação. Quando esta é organizada, estabelecesse quais são as condições para a legitimidade da representação. Dessa forma, quem organiza o domínio de representação define quem exerce o poder. Então, criam-se limitações para a participação política e excluem-se um contingente enorme de interessados na avaliação.

Para analisar esta questão, neste trabalho, optou-se pela análise da composição das Comissões envolvidas no processo avaliativo em questão, a avaliação institucional.

Para tal finalidade, a seguir apresenta-se a composição da CONAES, responsável por coordenar o sistema de avaliação:

Instituição	Ano	Fonte de dados	Composição da CONAES
CONAES	2005	LEI 10.861/04/ Regimento interno CONAES	I - 1 (um) representante do INEP
			II - 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES
			Art. 03 III - 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior
			Art. 03 IV - 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior
			Art. 03 V - 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior
			Art. 03 VI - 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior
			Art. 03 VII - 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior

Por meio dos dados acima, caracteriza-se a composição da CONAES por meio da Lei 10.861/04 e do Regimento Interno da CONAES. Analisando a composição, é possível perceber de início que a legitimidade da representação é parte da estratégia estatal de controle da avaliação, uma vez que além de estabelecer as condições da representação, o Estado acaba de indicar direta ou indiretamente, por suas agências e MEC, 10 (dez) membros na composição da CONAES. Dessa forma, o Estado organiza o domínio da representação e define quem ocupa o poder na CONAES, definindo a participação política e excluindo interesses no debate sobre a política de avaliação.

Agora, como essa questão aparece na CPA, responsável pela coordenação da avaliação interna. A seguir, caracteriza-se sua composição a partir da legislação do SINAES:

Instituição	Ano	Composição da CPA na legislação	Fonte de dados
Governo Federal	2004	Art. 02 IV - Participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. Art. 11 I - Constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos	LEI 10.861/04
MEC	2004	Art. 2º. Parágrafo 2º. A forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverão ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior, observando-se as seguintes diretrizes: I necessária 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 um dos segmentos representados; II ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades.	Portaria 2.051/04

Nos dados apresentados acima, a princípio, a composição da CPA é referenciada na Lei do SINAES, Lei 10.861/04, em seu Art. 11, por constituição de ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior. Obedece ao princípio da representação, descrita no Art. 2º, assegurado pela participação equilibrada de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil. Todavia, atribui à regulamentação própria, aprovada no âmbito do órgão colegiado máximo de cada IES a forma como esta composição será ocupada, como consta na Portaria que regulamenta o SINAES.

Portanto, a legislação atribui à IES a perspectiva de organizar, estabelecer quais as condições da representação em seu domínio. Dessa forma, a IES acaba por organizar o domínio da representação definindo quem ocupa o poder de avaliar. Então, cria-se neste contexto as condições para a participação política no processo de avaliação.

Como este processo foi desenvolvido no contexto de implementação do SINAES? Nas IFES analisadas, primeiro registra-se a dificuldade de conhecer este formato, uma vez que a publicização dos documentos voltados a esta questão não estavam, na maior parte, no site institucional, como orienta o Art. 7º da Portaria 2.051/04. Registra-se também a dificuldade para obtê-los na pesquisa de campo. Dessa forma, este trabalho adotou a estratégia de análise consoante o critério da publicização

dos documentos disponibilizados no site institucional. Atendeu a este requisito a “IFES B”, como se descreve a seguir:

Instituição	Composição da CPA nas IFES	Fonte de dados
“IFES B”	Art. 4º A CPA será composta por três representantes de cada Centro Acadêmico e do Colégio de Aplicação, sendo um docente, um discente e um técnico administrativo, um representante da Administração Central, um representante de cada Órgão Suplementar e dois representantes da sociedade civil organizada.	Regimento interno
	Art. 5º Os representantes dos Centros Acadêmicos e do Colégio de Aplicação deverão ser eleitos pelos seus pares através de eleição direta, homologada pelo Colegiado máximo da respectiva unidade.	
	Art. 5º § 1º Haverá ampla divulgação do prazo de trinta dias úteis para candidatura dos interessados. Cada candidato inscrever-se-á na secretaria do respectivo Centro, devendo apresentar uma proposta de candidatura que contemple os seguintes critérios: a) Identidade com a finalidade da CPA; b) Contemporaneidade com o debate acadêmico sobre avaliação institucional; c) Disponibilidade de tempo e compatibilidade do candidato com a agenda e as atividades da CPA.	

Outro ponto importante, referente aos dados acima, foi a demora na “IFES B” em institucionalizar sua composição através de regimento interno, ocorrendo esse processo apenas em 2012. A composição no regimento acima pontua a representatividade como forma de composição da Comissão através da eleição direta, homologada pelo colegiado máximo da respectiva unidade. Inclusive, no Art. 5º, estabelecem-se os procedimentos do processo de eleição e, no Art. 4º, a paridade entre os segmentos representados (docentes, discentes e técnico-administrativos) conforme a Lei. Embora siga a lógica da composição da CONAES, com a indicação do representante da Administração Central e de cada órgão suplementar da IFES. E, no caso da representação da sociedade civil, ultrapassa-se o limite do território da eleição, sendo legitimada pelo convite da Gestão.

Esta análise esteve circunscrita ao limite do âmbito documental, todavia foi possível analisar o formato atribuído pelas IFES para a avaliação interna, por meio da pesquisa de campo, como demonstram os dados a seguir:

Instituição	Composição da CPA	Segmento da Comunidade Acadêmica
“IFES A”	Eu fui nomeada para comissão própria de avaliação como especialista em avaliação. E esse ano eu comecei, tem pouquíssimo tempo, sou caloura aí na função. É, se não me engano não, 2014 não esse ano não. (Entrevista 001)	Especialista
	Então, o sindicato encaminhou meu nome para Reitoria, e ela designou o nome através de uma Portaria. É, eu já tou nessa... Nessa condição, vai completar um ano agora em abril. Então tem em torno de 10 meses, não é? [...] Isso, exatamente. Pelo menos, até onde eu tenho conhecimento, o mecanismo adotado é esse. Agora é, nas outras, nas outras comissões passadas me parece que a indicação era feito pelo sindicato e, assim, mas uma indicação, digamos, espontânea (sic). (Entrevista 004)	Técnico-administrativo
	Bom, esse, essa composição, na verdade nós fazemos pela indicação dos órgãos de classe. Como várias universidades têm. Não temos eleição, nós pedimos que o órgão de classe indique, então, eles fazem quando eles acharem melhor. [...] É um membro indicado [Especialista] pela Reitoria, porque a Reitoria sempre faz isso. Além disso, isso. Essa é uma forma que nós achamos de garantir que tenha uma capacitação técnica da comissão (sic). (Entrevista 001)	Docente
“IFES B”	Olha, eu acho que esse é, é uma história que eu posso atribuir mesmo a relações de amizade com, com as pessoas da CPA. Não com o grupo atual mais eu, depois que eu estou lá na CPA eu já passei por três coordenadores. Eu fui convidada [...] (sic). (Entrevista 001)	Representante da Sociedade Civil
	Então lá eu já trabalhava com a educação. A professora [XXX] que, que era a diretora... do centro, a gestora do centro na época, ela tava precisando de um representante e me indicou como representante porque eu tinha muito interesse em avaliação (sic). (Entrevista 002)	Técnico-administrativo
	É. Aí eu fiquei sabendo disso aí, não sabia que existia uma movimentação nesse sentido, de avaliação institucional. Aí me interessei, quando, aí fui para o intercâmbio, quando voltei esse ano, começo do ano, aí conversei com a professora, aí pedi, ela falou, ó, entre aqui na CPA com a gente, não é, foi mais como indicação, mas eu, tava na minha cabeça já, eu queria participar. Fiquei perguntando pra ela, professora, vai sair a CPA, vai, vai surgir? Aí quando surgiu a oportunidade ela, ela me indicou (sic). (Entrevista 003)	Representante do Segmento discente
	Inicialmente, você sabe, não é, por indicação. Continua sendo até hoje, indicação. Nós fizemos, é, agora, porque temos que recompor, porque o quadro demora, demora e nós temos hoje, na verdade, 17 membros. Somos 51 membros. Seríamos, não é, deveríamos [...] Quando a gente tinha aprovado antes, em 2012, a gente tinha aprovado o Regimento Interno, e pelo Regimento Interno, aprovado pelo Conselho Universitário, é eleito, dentre os membros representantes da CPA, e aí foi eleito em assembleia (sic). (Entrevista 004)	Representante do segmento docente
“IFES C”	Eu estou na CPA desde 2008, eu sou uma das representantes do corpo do técnico administrativo, como eu trabalho na PROPLAN. Pois é a escolha dos membros foi assim. A gente tem o privilégio de ter a Professora [XXX] desde 2000, ela está aqui na PROPLAN, junto da CPA, desde 1994, na época do PAIUB (sic). (Entrevista 003)	Representante do segmento técnico-administrativo
	Bom, eu fui indicada pelo pessoal da PROPLAN, que eles avaliaram o meu perfil institucional, eles, como eles pediram fizeram convite pessoal do DCE, um veio uma vez, mas não participou nas reuniões, outro convite eles não apareceram, então [...] (sic). (Entrevista 004)	Representante do segmento discente
	E nós temos uma boa discussão com quem tem o poder de decidir que era o reitor, e agora é a reitora não é, a gente traçou um perfil e ela levanta nomes e dialoga com a gente, tem que ser pessoas que tenham uma experiência de uma Universidade, não é Escolha, pronto. Pela lei do SINAES, a gente tem o maior cuidado, ele não manda fazer eleição de representante (sic). (Entrevista 001)	Representante do segmento docente

Nos dados apresentados e destacados, ficou evidente a preferência das IFES pelo processo de indicação dos membros para CPA. No caso da “IFES A”, predomina a indicação pelo órgão de classe e a indicação da própria gestão central em detrimento do processo de eleição, evidenciados nos órgãos de classe “sindicato” e indicação da gestão da IFES “Reitoria”. No caso da “IFES B”, paira um conflito entre indicação e eleição, pois esta última já está regulamentada desde o ano de 2012, mas foi possível evidenciar a continuidade do primeiro formato. A “IFES C” deixa claro que a regulamentação do SINAES não aponta para eleição, preferindo o processo de indicação a partir de uma escolha criteriosa de “perfil” de pessoas que compreendam a universidade.

Então, nos casos analisados, a composição da CPA seguiu as determinações como demonstra o Art. 7º, § 2º da Portaria nº 2.051/04 do MEC (BRASIL, 2004), que afirma:

A forma de composição, a duração do mandato dos seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverão ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior [...]

Porém, quando se associa a preferência da composição da CPA pelo processo de indicação com a promoção de valores democráticos do SINAES delineada no Art. 1º, § 1º; observa-se o desenvolvimento nas IFES de um filtro importante que define ‘quem’, ou seja, quais sujeitos da comunidade universitária poderão participar da avaliação interna da IFES. Há um cuidado no sentido de si ter um controle, ou melhor, certo grau de proximidade com esses representantes da comunidade universitária.

Desvela-se que quanto maior o grau de proximidade desses representantes da comunidade universitária com a gestão, maior ou menor será a duração do mandato de seus membros, como demonstra o caso da “IFES C” em relação ao membro com tempo duradouro na CPA “Eu estou na CPA desde 2008, eu sou uma das representantes do corpo do técnico administrativo, como eu trabalho na PROPLAN” e com brevíssimo tempo na CPA “como eles pediram fizeram convite pessoal do DCE, um veio uma vez, mas não participou nas reuniões, outro convite eles não apareceram”.

A indicação e o grau de proximidade com a gestão são variáveis importantes que ajudam a compreender a fragilidade da democratização da avaliação institucional nas IFES estudadas e a dinâmica de funcionamento das CPA em cada Instituição pesquisada. Também,

foi analisado se a CPA das IFES atendiam ao Art. 11, parágrafo I, do respeito à participação equilibrada dos segmentos na composição destas Comissões, “assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos”. Constatou-se que na CPA da “IFES C”, através da Portaria (nº 413/14 – R, de 10 de Março de 2014), disponibilizada em seu site – <http://www.avaliacao.”IFES C”.br/> – prevalece o segmento docente em detrimento dos outros seguimentos. Na “IFES A”, também, mas em menor evidência (<http://www.cpa.”IFES A”.br/comissoes>). “Na “IFES B”” no seu regimento interno no Art. 4º afirma:

A CPA será composta por três representantes de cada Centro Acadêmico e do Colégio de Aplicação, sendo um docente, um discente e um técnico administrativo, um representante da Administração Central, um representante de cada Órgão Suplementar e dois representantes da sociedade civil organizada.

Na “IFES B” foi respeitado o princípio da participação equilibrada dos segmentos da comunidade universitária, todavia quando observado a sociedade civil esse equilíbrio ficou comprometido por apresentar um quantitativo de representantes distintos dos demais segmentos na soma geral da composição da CPA. Nas três IFES pesquisadas, verificou-se a fragilidade de participação do segmento discente, sobretudo, na “IFES C” com um representante e com a ausência desse segmento na “IFES A”.

Outro elemento bastante emblemático na avaliação institucional refere-se à composição das comissões da avaliação externa, como demonstra os dados a seguir:

Instituição	Composição da Comissão de Avaliação Externa	Ano	Fonte de dados
Governo Federal	Art. 14. A tramitação do processo no INEP se iniciará com a geração de código de avaliação no sistema e-MEC e abertura de formulário eletrônico de avaliação para preenchimento pela instituição. (NR) Art. 14. § 1º As Comissões de Avaliação <i>in loco</i> de instituições serão compostas por três avaliadores e as de curso, por dois avaliadores, sorteados pelo sistema e-MEC dentre os integrantes do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES (Basis), observados os Art. 17-A a 17-H. (NR) Art. 17-H A designação de avaliadores para composição da Comissão de Avaliação será feita por sorteio eletrônico e será orientada pela diretriz da avaliação por pares, assegurando: [...] d) na avaliação institucional, os avaliadores devem ter experiência em gestão acadêmica	2010	Portaria 40

de, no mínimo, um ano; e) na avaliação institucional de universidades, a Comissão de Avaliação deverá ser composta por pelo menos um avaliador oriundo de universidade.

Nos dados acima, no caso da avaliação externa, as regras do jogo são determinadas pelo Estado na Portaria 40, quando estabelece o sorteio eletrônico dos avaliadores, a quantidade e a experiência dos avaliadores, a formação de um banco e a origem dos avaliadores.

Portanto, a legislação atribui ao INEP à organização e estabelecimento das condições da composição das Comissões Externas. Dessa forma, o INEP acaba por organizar o domínio da representação definindo quem ocupa o poder de avaliar. Então, criam-se neste contexto, também, limitações à participação política no processo de avaliação. Trata-se neste âmbito de uma legitimação mais próxima da legitimidade técnica em detrimento da política. Enquadra-se na estratégia de avaliação estatal a perspectiva burocrática de avaliação. Então, caracterizado desta maneira, os avaliadores que compõem a avaliação externa estão mais próximos dos responsáveis pelas decisões do que a comunidade universitária nas políticas voltadas para a educação superior. Não obstante, também, pela composição que foi delimitada nas IFES estudadas os avaliadores internos estão mais próximos da gestão local do que da comunidade universitária.

Apropriando-se de House (2000), compreende-se que a avaliação institucional, enquadrada no paradigma naturalista, produz uma avaliação que se baseia na percepção e no conhecimento como um processo negociado, em que a participação ativa constitui-se numa ideia chave. Portanto, quando aplicada à interpretação desta teorização ao contexto analisado, percebe-se que tanto a avaliação interna quanto a avaliação externa, no SINAES, estão distantes desse processo tanto no formato de implementação quanto no descrito na legislação, por destacarem a legitimação técnica em detrimento da legitimação política. Até mesmo aonde se adotou a representação, assegurada pelo princípio da paridade entre os pares, o processo político não logrou êxito da maneira como desejada a legislador.

Os aspectos evidenciados remete a análise em questão para verificar quais são as atribuições dos agentes envolvidos tanto na avaliação interna quanto externa no SINAES. A seguir, caracterizam-se as atribuições do INEP na condução da avaliação externa:

Instituição	Atribuição do INEP na legislação	Atribuições (Síntese)	Ano	Fonte de dados
MEC	Art. 4º - Parágrafo único - A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP, o qual instituirá Comissão Assessora de Avaliação Institucional e Comissões Assessoras de Áreas para as diferentes áreas do conhecimento	Instituição de Comissão de Assessoria	2004	Portaria 2.051/04
	Art. 5º - Para as avaliações externas <i>in loco</i> , serão designadas pelo INEP: I - Comissões Externas de Avaliação Institucional; II - Comissões Externas de Avaliação de Curso	Visitas <i>in loco</i>		
	Art. 6º - O INEP, sob orientação da CONAES, realizará periodicamente programas de capacitação dos avaliadores que irão compor as comissões de avaliação para a avaliação das instituições e para avaliação dos cursos de graduação	Programa de capacitação		
	Art. 11 - O INEP, Órgão responsável pela operacionalização da avaliação no âmbito do SINAES, disponibilizará, em meio eletrônico, orientações gerais elaboradas a partir de diretrizes estabelecidas pela CONAES, com os requisitos e os procedimentos mínimos	Orientações por meio eletrônico		
Governo Federal	Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP	Avaliação de IES, cursos e do desempenho dos estudantes	2004	Lei 10.861/04
	Art. 7º I - Realizar visitas para avaliação <i>in loco</i> nos processo de credenciamento e de credenciamento de instituições de educação superior e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais	Visitas <i>in loco</i>	2006	Lei 5.773/06
	Art. 7º II - Realizar as diligências necessárias à verificação das condições de funcionamento de instituições e cursos, como subsídio para o parecer da Secretaria competente, quando solicitado	Realizar diligências		
	Art. 7º III - Realizar a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes	Realizar avaliação de IES, cursos e do desempenho estudantil		
	Art. 7º IV - Elaborar os instrumentos de avaliação conforme diretrizes da CONAES	Elaborar instrumentos de avaliação		
	Art. 7º V - Elaborar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições e autorização de cursos, conforme as diretrizes do CNE e das Secretarias, conforme o caso [...]	Elaborar instrumento de avaliação para credenciamento		
	Art. 7º VI - Constituir e manter banco público de avaliadores especializados, conforme diretrizes da CONAES	Banco de avaliadores		

Nos dados acima, as atribuições do INEP conferidas pela legislação do SINAES tanto no âmbito do MEC quanto do governo federal evidenciam a estratégia estatal para conduzir e operacionalizar o desenvolvimento das práticas de avaliação interna, quanto confere ao INEP as atribuições de instituir comissões de assessoria; organizar visitas *in loco*; orientar os agentes; conduzir as avaliações institucionais, de curso e de desempenho estudantil; elaborar instrumentos de avaliação e organizar banco de avaliadores. Essas atribuições conferem ao INEP o papel de protagonista na avaliação externa das IES, evidenciando a estratégia estatal e a perspectiva burocrática da avaliação no SINAES (MACDONALD, 1995; AFONSO, 2005; DIAS SOBRINHO, 2010, entre outros).

A seguir, busca-se caracterizar as atribuições da CPA na condução da avaliação interna nos documentos do SINAES:

Instituição	Atribuição da CPA na legislação do SINAES	Ano	Fonte de dados
MEC	Art. 07º - As Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), previstas no Art. 11 da Lei 10.861/04, de 14 de abril de 2004, e constituídas no âmbito de cada instituição de educação superior, terão por atribuição a coordenação dos processos internos de avaliação da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP.	2004	Portaria 2.051/04
	Art. 10º - A autoavaliação constitui uma das etapas do processo avaliativo e será coordenada pela Comissão Própria da Avaliação (CPA)		

Na legislação do SINAES, a Portaria do MEC 2.051/04, nos Art. 07º e 10º, estabelece as atribuições de coordenação do processo avaliativo, sistematização e de prestações de informações solicitadas pelo INEP. Desse modo, também a CPA aparece mais associada à estratégia estatal de avaliação do que da comunidade. Embora, represente a comunidade, pois das três atribuições duas estão voltadas para atender preferencialmente as demandas do INEP.

Em síntese, na seção em questão, ao elaborar um panorama das intenções do marco legal e do formato da implementação identificou-se nesta prática avaliativa que a origem dos agentes avaliadores está associada à esfera da gestão, mesmo com a sinalização da legislação apontar para democratização do processo de avaliação.

Em relação aos demandantes, no caso da avaliação interna, tende a ser a gestão local, uma vez que esta tem um interesse direto na regulação da educação superior. Pois, para que a comunidade demande a avaliação seria necessária, apropriando-se da visão de MacDonald (1995), a instalação da “cidadania informada”. Enquanto essa cidadania não emerge, os

proprietários da avaliação continuam a ser predominantemente a gestão local e nacional, desvirtuando a concepção clássica do conceito de avaliação institucional.

7. 2. Metodologia de avaliação

Nesta seção, também, apropriando-se de uma das três perspectivas de inovação educativa desenvolvida por House, a perspectiva tecnológica, e da teoria da avaliação democrática desenvolvida por MacDonald, objetiva-se continuar a analisar a avaliação institucional no mundo da produção. Porém, agora, no âmbito de análise desta perspectiva, propõe-se identificar o uso das técnicas e dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação institucional.

A análise da avaliação institucional no mundo da produção, também, é baseada na organização e sistematização dos dados coletados na CONAES, no INEP e em três Universidades Federais da região nordeste do Brasil, com experiências distintas na modalidade de avaliação problematizada.

Na problematização em questão, abordam-se as modalidades básicas de avaliação interna e externa, analisando o uso dos instrumentos de avaliação, a estratégia de coleta de dados, a estratégia de sensibilização, a estratégia de divulgação dos resultados, e a apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos do SINAES.

7.2.1 Os Instrumentos e a estratégia de coleta de dados na Avaliação Institucional no SINAES

Houve uma época em que, predominantemente, a função do avaliador era considerada essencialmente técnica. Bastava conhecer o arsenal de instrumentos disponíveis para que qualquer variável fosse mensurada. Dessa maneira, as funções da avaliação restringiam-se a classificar, selecionar e certificar; era, portanto, descontextualizada e referida como uma norma ou padrão.

Todavia, a ruptura paradigmática vivenciada no campo da avaliação permitiu a introdução de novas perspectivas ontológicas, epistemológicas e metodológicas promovendo a profusão de inúmeros modelos que ensaiassem o rompimento com essa perspectiva tradicional da avaliação – a psicométrica. Um desses modelos foi o estudo de caso, por

defender a ampliação do objeto da avaliação para além da mensuração, adotando a multiplicidade de instrumentos, desde a observação sistemática, o uso de entrevistas e as rodas de conversas, entre outros, ou seja, a variação de fontes e instrumentos de coleta de dados.

Neste caso, propôs-se uma abordagem mais qualitativa do que quantitativa. Dessa maneira, o modelo de estudo de caso produz uma avaliação amparada na percepção e no conhecimento como um processo negociado, aonde a participação ativa constitui-se numa ideia chave (HOUSE, 1994).

Atentos à questão metodológica, diversos estudiosos (como Stake [1967], MacDonald [1974], Parlett e Hamilton [1976], Guba e Lincoln, [1981]) passaram a reconhecer maior ênfase à apreciação indutiva, à descrição e ao estudo das percepções das pessoas acerca dos fenômenos educativos avaliados. Essa nova tradição permitiu emergir a modalidade de avaliação institucional. No SINAES, no Art. 3º, § 2º, recomenda-se “para a avaliação de instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados [...]”. Diante desses aspectos, indaga-se como os instrumentos e procedimentos são diversificados no processo da avaliação interna no SINAES? A partir dos dados a seguir citados, analisa-se essa questão.

Instituição	Instrumentos de avaliação
CONAES	[...] O presidente [XXX] sugeriu a criação de uma comissão composta de avaliadores institucionais selecionados com base na sua experiência e que não participassem de nenhum outro grupo [...] A comissão teria 60 membros e trabalharia por seis meses [...] (Ata 015, 2012)
INEP	E esse novo instrumento, ele enfatiza bem a avaliação interna, sobretudo o seu primeiro eixo. Ele todo é autoavaliação. Ele todo está refletido na autoavaliação da instituição. Inclusive tem um, um novo quê aí nessa história que é o relato institucional (Entrevista 001, 2014) Os instrumentos agora foram todos reformulados e discutidos, tiveram audiências públicas, todo mundo se manifestou. A, da mesma forma como agora nós tivemos vários seminários para avaliação institucional, para, roteiro de avaliação. (Entrevista 003, 2014)

Nos fragmentos apresentados acima, estão agrupados dados referentes ao posicionamento de dois órgãos centrais para as políticas de avaliação. A CONAES, responsável pela coordenação do Sistema de Avaliação, e o INEP, responsável pela operacionalização de parte considerável do mesmo. No caso da CONAES, observa-se sua iniciativa no sentido de elaborar um novo roteiro de avaliação interna por meio de uma comissão composta por 60 membros e com um tempo de trabalho em torno de 6 (seis) meses.

Essa comissão tinha o objetivo de discutir o instrumento de avaliação interna no SINAES no sentido de contribuir na superação das dificuldades das CPA, nas IES, na

consecução da avaliação interna. Pois, como citado no capítulo 03 deste trabalho “Políticas de avaliação: tensões num campo em disputa” estas Comissões enfrentam diversas dificuldades para realizar a avaliação interna, tais como: questões de ordem metodológica – variação de estratégias e procedimentos; avaliar conforme as dimensões do SINAES; desenvolver ampla sensibilização e publicidade dos resultados da avaliação.

No INEP, os detalhes desse novo roteiro para a avaliação interna emergem quando o entrevistado comenta acerca do ‘relato institucional’, eixo voltado a descrição do desenvolvimento da autoavaliação na IES. Outro entrevistado enfatiza que os instrumentos da avaliação reformulados foram discutidos por meio de audiências públicas em um seminário de avaliação institucional.

Qual o significado da reformulação do instrumento? À primeira vista, observando os passos da CONAES e do INEP, ao longo do desenvolvimento do SINAES, como comentado no quadro “Processo de implementação” (Quadro 13, p.186), observa-se uma ênfase maior destes órgãos na constituição do Basis, na regulamentação do SINAES, na introdução dos Índices, na reformulação do ENADE, na avaliação dos cursos, em detrimento da avaliação institucional. As discussões sobre esta última modalidade adquiriram certa visibilidade nestes dois órgãos a partir de 2012, haja vista das dificuldades nas IES da realização dos relatórios de avaliação interna.

A natureza da discussão do instrumento de avaliação interna limita-se ao âmbito das diretrizes, dimensões e critérios da avaliação. Não alcança e nem se debruça sobre a defesa da ampliação do objeto da avaliação para além da mensuração, e aparentemente nem se discute a necessidade de adoção da multiplicidade de instrumentos e nem a variação de fontes e instrumentos de coleta de dados. Também se deu ênfase à apreciação indutiva e ao estudo das percepções das pessoas sobre os fenômenos educativos. Embora, sem especificar, na própria Lei do SINAES, no Art. 03, da Lei 10.861/04, incentive a utilização de procedimentos e instrumentos diversificados na avaliação institucional, como mencionado.

Analizando os instrumentos debatidos e a própria discussão em dois seminários de avaliação (o Seminário realizado em Brasília-DF “SINAES: avaliação e perspectivas” em 2011 e o Seminário Regional de Autoavaliação Institucional promovido pelo INEP em 2013, um sobre o SINAES e outro referente à Avaliação Institucional), os aspectos levantados apontam para a manutenção destas tendências. Quando a problematização da temática foi

levantada, na maior parte dos casos, o foco limitou-se à participação do preenchimento do formulário de avaliação, por meio de questionário eletrônico. Não foram abordados aspectos historicamente debatidos no campo da avaliação. Apenas, reconheceram-se as dificuldades para implementar a avaliação institucional tanto na avaliação interna quanto externa no SINAES, elementos que serão abordados mais a frente neste trabalho.

No recorte realizado para estudar a avaliação interna nas três IFES, observou-se a fragilidade na variação dos usos dos instrumentos na modalidade de avaliação interna. A seguir, por meio da pesquisa de campo e documental, caracterizam-se, nas IFES estudadas, os instrumentos utilizados para avaliar a instituição:

IFES	Instrumentos	Objeto da avaliação
A	Análise documental Questionário	Ensino de graduação; Dez (10) Dimensões do SINAES
B		Avaliação do curso; Projeto Pedagógico de Curso (PPC); Avaliação da atuação docente; Autoavaliação discente; Infraestrutura;
C		Avaliação da Gestão
		Avaliação da docência
		Infraestrutura
		Avaliação do curso
	Avaliação dos departamentos	
	Avaliação das Unidades Acadêmicas	

Nos dados acima, observa-se a predominância da análise documental e do questionário como instrumentos da avaliação interna nas IFES estudadas. Não ocorreu a variação esperada no desenvolvimento da avaliação institucional, mantendo-se a tradição do paradigma racionalista (GUBA E LINCOLN, 2011). Essa tradição acabou por incentivar, a princípio, a multiplicidade ou fragmentação do foco da avaliação na “IFES B” e “IFES C”. Mas, nos três casos analisados, os instrumentos foram definidos *a priori* para garantir o controle da avaliação, enquadrando-a na perspectiva funcionalista e não na perspectiva da teoria do conflito, visão pluralista (HOUSE, 2000).

Explicitando melhor a questão, a avaliação institucional delineada não ultrapassou a simples descrição dos dados quantitativos e nem estimulou de maneira desejável, como promovida pelos teóricos da avaliação defensores do estudo de caso, da participação ativa da comunidade na avaliação interna. A avaliação não se prevaleceu do uso de outros instrumentos, como entrevistas, observações *in loco*, registros, anotações de campo, entre outros (HOUSE, 1994; GUBA E LINCOLN, 2011).

As questões postas no referencial teórico deste trabalho reconhecem o uso em conjunto com outras variações, mas associam à impossibilidade de se delimitar os procedimentos metodológicos a abordagem da análise baseada em documentos, uma vez que esta “[é] do tipo que não solicita a criação de novos dados, mas o embasamento em textos oficiais já existentes, para reconstituir (alguns) de seus conteúdos como dados para novas [avaliações]”, ou seja, “[apela-se] para o material existente, em vez de gerar dados adicionais” (LANKSHEAR E KNOBEL, 2008, pp. 55-56).

Também, se verificam as limitações, embora reconheçam a sua harmonização com a utilização de instrumentos qualitativos, da expressiva utilização da abordagem quantitativa, pois essa requer amostras suficientemente amplas para obter mensurações capazes de fornecer subsídios para realização de inferências generalizadoras. Algo problemático numa política de avaliação que trabalha com o princípio da adesão voluntária, pois, a obtenção dessas amostras é algo que exige *expertise* no tocante às estratégias na realização da avaliação interna e de expressivo envolvimento da comunidade universitária. Mesmo quando abordagem quantitativa entenda que qualquer coisa possa e deva ser mensurada, implicando conhecer tanto a perspectiva quantitativa quanto sua qualidade (LANKSHEAR E KNOBEL, 2008; RICHARDSON, *et al* 2009; POUPART, *et al*, 2010).

Na realidade, os instrumentos de base quantitativa privilegiam a relevância dos objetos materiais e a constância das ocorrências, entendendo a natureza como uniforme e logicamente organizada, utilizando a perspectiva da matemática e da lógica dedutiva. Por outro lado, a variação do instrumento de avaliação permitiria privilegiar a construção do conhecimento no contato com a realidade nas distintas interações humanas e sociais, para interpretar os fatos, o sentido do evento, por meio da intuição humana e da inferência interpretativa (STRAUSS E CORBIN, 2008)

No caso das avaliações externas, o instrumento de avaliação externa caracteriza-se pela preferência da utilização da visita *in loco*, baseada em um roteiro previamente estabelecido, matricial, com o objetivo de subsidiar o processo de regulação das IES e a transformação da organização acadêmica. O novo instrumento de avaliação institucional externa contempla as dez dimensões do SINAES em cinco eixos, conforme as Notas Técnicas do INEP nº. 062 e nº. 065 de 2014. Incluem um relato institucional, para comprometer a IES com a autoavaliação, reforçando as ações da CPA e o planejamento institucional descrito no

PDI. Também concebe a autoavaliação como subsídio para a tomada de decisão da gestão educacional.

Da maneira como este instrumento de avaliação externa (INEP, 2014) vem sendo promovido e delineado, é possível perceber que existe uma busca por parte das agências centrais do SINAES, INEP e CONAES, em articular de maneira mais consolidada a avaliação interna e a avaliação externa. Todavia, os esforços empreendidos na formulação do instrumento da avaliação externa também se limitam, predominantemente, ao âmbito das diretrizes, dimensões e critérios da avaliação. Não que não seja desejável, mesmo com as visitas *in loco* restringem o objeto da avaliação ao limiar da mensuração, e nem se discute a necessidade de adoção da multiplicidade de instrumentos e nem a variação de fontes e instrumentos de coleta de dados nesta modalidade seguir, apresentam-se alguns dados que apontam para estas evidências:

Instituição	Instrumentos de avaliação
CONAES	[...] lembrou que a avaliação do PDI com as políticas de ensino, pesquisa e extensão estava na dimensão 2, no instrumento anterior, e se trouxe essa questão para dimensão 1. (Ata 05, 2011)
	[...] sugeriu que se eliminasse o termo inexpressível (Ata 05, 2011)
	[...] questionou a diferença entre insuficiente e inexpressivo. (Ata 05, 2011)
	[...] O Presidente da CONAES afirmou que todas as dimensões devem fazer referência ao PDI. [...] O senhor [xxx] leu a dimensão 1. Leu os indicadores 1.1; 1.2; 1.3. Considerou que a descrição não está muito boa. Pontuou que a dimensão 2 trataria da análise das atividades de ensino [...] (Ata 05, 2011)
	[...] Disse que há aspectos que precisam ser definidos porque hoje os instrumentos que medem as universidades são os mesmos que medem as faculdades [...] (Ata 05, 2011)
	[...] Indicou a relação entre os quatro eixos e a dez dimensões do SINAES, estabelecidas na Lei 10.861/04. (Ata 05, 2011)
INEP	Voltando a uma pergunta que você fez antes, é, o que a gente recomenda bastante assim aos avaliadores, e que ainda vai ser reforçado nessas novas capacitações no novo instrumento, é esse caráter complementar da avaliação interna com a avaliação externa. (Entrevista 001, 2014)

Os dados acima reforçam com evidências as questões pontuadas anteriormente sobre a reformulação do instrumento de avaliação institucional externa no SINAES. A natureza das discussões atenta para o debate em torno das dimensões e indicadores, a conceituação por meio de escores, a articulação entre a avaliação interna e externa, e os descritores da avaliação. O desenho dos instrumentos de avaliação interna e externa está inter-relacionado às estratégias de coletas de dados desenvolvidas nestas duas modalidades. Por esta razão, a seguir analisam-se as estratégias de coleta de dados adotadas pelos agentes envolvidos na avaliação institucional, em sua modalidade de avaliação interna.

Instituição	Estratégias de coleta de dados
“IFES A”	A gente pelo menos desde que eu entrei lá até hoje eu não vi nenhum instrumento efetivamente, o que a gente fez foi trabalhar numa espécie de questionário de avaliação da qualidade de ensino mais que ainda não está em funcionamento porque o pessoal do CPD. [...] Enquanto esse processo não entra em operação, porque isso vai durar um tempinho, nós pegamos um velho sistema que nós temos aqui que é o SIAV [...] Então, nós fizemos avaliação (ININTELIGÍVEL – 00:08:33), mas eram avaliações pontuais, voltadas pra, primeiramente, pra gestão da universidade. No final do ano, nós pegamos os dados da gestão e construímos um relatório de avaliação e depositamos no MEC (<i>sic</i>). (Entrevista 001, segmento docente.)
	É da autoavaliação dos avaliadores, em 2011 e 2012 a gente construiu esse módulo , o reitor que antes estava afastado do processo avaliativo, ele, ele vem para sena a gente traz ele (<i>sic</i>). (Entrevista 002, segmento docente.)
	É, as quais são colhidas, no tipo, na admissão do aluno na universidade, no ato da matrícula , as informações ficam armazenadas lá, então tem algumas, são informações que não se desatualizam, a gente consegue, é, coletar a partir de lá (<i>sic</i>). (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo)
	Olha, em real são, é aplicação de questionários , agora, tem algumas informações, por exemplo, informações acerca do perfil do alunado, por exemplo, se a gente precisa fazer algum estudo, alguma coisa nesse sentido, é o nosso Centro de Processamento de dados (<i>sic</i>). (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo.)
“IFES B”	Ah, com os estudantes a única avaliação que teve foi a do SIGA , quando se abriu o SIGA, que é um sistema que a gente vê nota, se matricula, e tinha lá pra você avaliar os professores do seu período, que você tinha acabado de cursar ou cursando [...] (<i>sic</i>). (Entrevista 005, segmento discente.)
“IFES C”	· Arquivos das Pró-reitorias; · Boletim Estatístico; · Cadastro Institucional; · Catálogo Institucional; · Censo do Ensino Superior; · Coleção Pedagógica; · Convênios, Acordos e Protocolos com outras Instituições; · Documentos oficiais; · Formulário eletrônico (Pesquisa documental, Relatório de autoavaliação).

Nos dados apresentados, fica evidente que a variação da estratégia de coleta de dados é grande na avaliação interna. Enquanto que, no conjunto das IFES pesquisadas, utilizaram-se diversas estratégias de coleta de dados, separadamente essa tendência não se sustenta. Porquanto, a estratégia de coleta de dados foi mais diversificada na “IFES C” e mais restrita nas “IFES A” e “IFES B”, ressaltando-se o uso do questionário. Entretanto, nos casos analisados, a estratégia de coleta de dados convergiu para a justificação dos instrumentos de avaliação utilizados. A seguir analisa-se a estratégia de coleta de dados na modalidade da avaliação externa:

Instituição	Estratégias de coleta de dados
Portaria 40	Art. 15. § 3º O INEP informará no e-MEC a data designada para a visita.
	Art. 16. Realizada a visita à instituição, a Comissão de Avaliadores elaborará relatório, atribuindo conceito de avaliação. (NR)
CONAES	Utilização dos índices para indicar quais instituições iriam ser visitadas na avaliação <i>in loco</i> (Entrevista 002)
INEP	E nesse formulário o acesso, ele vai consultar lá o processo para o qual ele foi designado, no sistema EMEC, e lá vai aparecer os dados da instituição, os anexos, tudo que ela anexou [...] Os dados da CPA vai estar lá. [...] (Entrevista 001)
	E, e é por meio desse instrumento que, que ocorre a avaliação <i>in loco</i> . Os avaliadores, pra, pra o credenciamento, são três avaliadores, os avaliadores para esse ato, eles, eles são capacitados em cima desse instrumento que tem essas dez dimensões. (Entrevista 002)
	E, e, só voltando aqui, ele entra em contato com a instituição, geralmente ele entra em contato com o coordenador do curso, quando é curso, quando é da instituição ele entra com o PI, o Procurador Institucional. (Entrevista 003)
	Isso, isso, e aí entra a reunião com a CPA, aí ele vai se reunir até porque, a gente fala em CPA, a gente associa mais a avaliação institucional. (Entrevista 003)
	Não é, a reunião com a CPA, não, primeiramente, antes de começar a avaliação, ele tem até cinco dias do início da avaliação para entrar em contato com a instituição e, e montar a agenda de avaliação com a instituição [...] (Entrevista 003)
Portaria 2.051/04	Art 13. & 2º A primeira avaliação externa <i>in loco</i> das IES, no âmbito do SINAES, ocorrerá no prazo máximo de dois anos, de acordo com o cronograma a ser estabelecido pela CONAES
	Art. 13 & 3º As avaliações externas <i>in loco</i> subsequentes deverão ser realizadas segundo cronograma próprio a ser estabelecido pela CONAES, em sintonia com as demandas do processo de regulação.
	Art. 13 & 4º A avaliação externa <i>in loco</i> das IES será realizada por comissões externas de avaliação institucional, constituídas por membros cadastrados e capacitados pelo INEP.
	Art. 15 - As Comissões Externas de Avaliação das Instituições examinarão as seguintes informações e documentos
	I Plano de desenvolvimento institucional (PDI)
	III Dados gerais e específicos das IES constantes do Censo da Educação Superior e do Cadastro de Instituições de Educação Superior
	IV Dados sobre o desempenho dos estudantes da IES no ENADE, disponíveis no momento da avaliação
	IX Outros documentos julgados pertinentes
	V Relatórios de avaliação dos cursos de graduação da IES produzidos pelas Comissões Externas de Avaliação de Curso, disponíveis no momento da avaliação
	VI Relatório da Comissão de Acompanhamento do Protocolo de Compromisso, quando for o caso
	VII Relatórios e conceitos da CAPES para os cursos de Pós-Graduação das IES, quando houver
	VIII Documentos sobre o credenciamento e o último credenciamento da IES

Nos dados acima, está descrita a estratégia de coleta de dados da avaliação externa. Primeiro, é possível caracterizá-la como uma estratégia mais pesada e burocrática em relação à avaliação interna, conforme a legislação do SINAES, Portarias 40 e 2.051/04. É mais próxima das instâncias centrais, como o INEP e CONAES. Também, é possível perceber que

a estratégia de coleta de dados desvela a ação estatal na avaliação institucional, pois é promovida por e para ela, configurando-se no modelo burocrático de avaliação de MacDonald (1995).

A estratégia adotada utiliza vários artifícios para obter os dados e está evidentemente associada à regulação das IES. Entre as estratégias, destacam-se: e-MEC, visita *in loco*, contato com o procurador institucional, reunião com a CPA, agenda de avaliação (ritual), estabelecimento de prazos, cadastramento e capacitação de avaliadores, exame dos principais documentos da IES, e preenchimento eletrônico do formulário de avaliação.

Apesar da variação na estratégia de coleta de dados, o instrumento de avaliação externa continua centrado no formulário a ser preenchido pelos avaliadores externos. Apresenta mais a característica de lista de comprovação. E, a depender da Comissão Externa, se não ocorrer a sensibilização no processo, a avaliação tende a se transformar numa auditoria ao invés de um momento de consolidação da avaliação interna. No estudo ficou evidente as inúmeras queixas quanto ao desempenho destas comissões externas no processo e avaliação institucional.

Outro aspecto importante foi a ausência de clareza quanto aos prazos para a realização da avaliação externa, pois na legislação os prazos estão definidos, pois os entrevistados, na “IFES B” e “IFES C”, afirmaram não terem clareza quanto ao prazo e nunca terem recebido a avaliação externa na Instituição. Porém, em consulta ao e-MEC foi possível constatar que as Instituições receberam a visita da avaliação externa e seus conceitos referentes aos atos regulatórios consoantes à Lei 5.773/06 (BRASIL, 2006). Recentemente, o INEP estabeleceu através de nota técnica (Nota Técnica 062 e 065/2014) o ciclo de três anos para a avaliação institucional evidenciando esta questão.

7.2.2 Estratégia de sensibilização e divulgação dos resultados na Avaliação Institucional no SINAES

Nesse cenário, o conceito de participação nas práticas avaliativas da avaliação interna e externa é ressignificado e as informações passam a ser consideradas como fundamentais, fornecidas pelos grupos de interesses nas avaliações. Nesta fase, as práticas avaliativas iniciam o movimento de consideração e interesse cada vez mais crescente sobre os atores envolvidos na avaliação, seus valores e suas construções. Reconhece o pressuposto de que

todos os grupos de interesses colocados em movimento, por uma avaliação, têm o direito de apresentar suas demandas, independentemente do sistema de valores que estes adotam.

Este contexto é essencialmente caracterizado pela tentativa de reconhecer distintas posições e percepções de valores dos grupos envolvidos na avaliação, partindo-se do pressuposto de que a participação e a distribuição de poder de forma democrática são elementos relevantes neste contexto, assumindo, assim, a avaliação um processo de permanente negociação. Dessa forma, a participação é um elemento chave a ser considerado na avaliação institucional, especialmente no AVALIES. Por esta razão, indaga-se: como a participação vem sendo estimulada no AVALIES, em sua modalidade básica de avaliação interna nas IFES estudadas? A Seguir apresentam os dados sobre esta questão:

Modalidade de avaliação institucional	Instituição	Estratégias de sensibilização da comunidade universitária
Avaliação interna	“IFES A”	Divulgação de experiências de avaliação institucional, de literatura sobre a temática e da própria história de avaliação na “IFES A”, através de página do portal da “IFES A”
		Então, por exemplo, uma delas foi conscientização dos alunos no que diz respeito ao ENADE. Então fizemos uma campanha com folder etc e tal para mostrar para os alunos a importância de levar a sério a prova, não é nem treinamento, nada disso, porque a gente não faz.
		Integração, no que couber, das atividades da Comissão Própria de Avaliação com a Comissão formada pelo Conselho Universitário, em 03 de novembro de 2004, para preparar o Seminário “A “IFES A” pensar a si mesma”
		Bom, é a gente usa muito pouca ferramenta pra poder fazer isso, não é? A nossa visibilidade sempre foi pequena. A partir desse finalzinho aí de ano 2013, início de 2014 a gente conseguiu finalmente organizar um site é (<i>sic</i>), e eu penso que o site [...]
		Nós fazemos um vídeo, nós utilizamos todas as nossas mídias, utilizamos a nossa, o livro de pauta, nós utilizamos o Rádio FACOM, a TV “IFES A” e veiculamos vídeos, não é? É, depois a gente pode olhar a TV “IFES A”, parece que tá até ativo o vídeo da TV “IFES A” (<i>sic</i>).
	“IFES C”	Para alcançar esse envolvimento e participação da comunidade universitária será necessário adotar meios para a sensibilização como palestras, reuniões, seminários nas unidades, e a veiculação de notícias na Rede “IFES A”.
		Apresentação do Projeto de Autoavaliação aos Colegiados para análise e aprovação.
		Apresentação do SINAES aos dirigentes das diversas instâncias da “IFES C”: Staff do Reitor; Diretores de Centros Acadêmicos; Chefes de Departamentos Acadêmicos; Nove (09) coordenadores dos cursos de graduação/ ENADE; Coordenações de cursos de graduação e pós-graduação.
		Então acho que aí, acho que foi constituído oficialmente um projeto de avaliação da “IFES C” nas dimensões, a qual discutida, fizemos campanhas , sensibilização do LOGIN em seis meses, vídeo, rádio, TV (<i>sic</i>).
		Faz a PROGRAD não é? Ela visita, ela faz reunião com os alunos, ela mostra aquele questionário, e nós da CPA, quando chega à (<i>sic</i>) prova depois que é publicado, dependendo da nota, a gente visita os cursos.

No caso das três IFES pesquisadas, encontram-se evidências consistentes da estratégia de sensibilização da comunidade acadêmica em duas, a “IFES A” e a “IFES C”. No caso da “IFES A”, a estratégia de sensibilização da comunidade acadêmica aconteceu por meio de folder, site, rádio, TV, seminário. E, o reconhecimento de que a IFES deveria promover na comunidade palestras, reuniões, seminários e veicular notícias acerca da avaliação institucional. Já, na “IFES C”, a apresentação da autoavaliação aos colegiados, à gestão da IFES, campanhas na TV, rádio, vídeo e reunião com alunos.

Em ambos os casos analisados, a estratégia de avaliação voltou-se para a comunidade acadêmica. Isso ocorreu de maneira mais efetiva na “IFES A”. Na “IFES C” ocorreu uma preocupação maior em sensibilizar a gestão. Isso não quer dizer que exista neste processo o certo ou o errado. Em ambos os casos as estratégias adotadas são importantes para a consolidação dos processos da avaliação institucional. Entretanto, tais estratégias evidenciam o dilema do avaliador de estar posicionado entre a gestão e a comunidade universitária na política de avaliação, SINAES. Dependendo do posicionamento do avaliador, em relação a estes dois polos, pode-se caracterizar a concepção de avaliação que vem sendo delineada no processo de implementação da avaliação institucional.

No estudo em questão as estratégias de sensibilização da avaliação institucional ficaram circunscritas à avaliação interna em detrimento da avaliação externa. Esse fato possivelmente decorra por esta última está mais vinculada à esfera estatal e a primeira ao cenário das IFES, aonde se localiza a comunidade universitária. Porém, aprofundando a questão, foi possível desvelar quais foram às estratégias de divulgação dos resultados adotadas em ambas as modalidades de avaliação. A seguir, apresentam-se as estratégias realizadas no âmbito da avaliação interna:

Modalidade de avaliação institucional	Instituição	Estratégias de divulgação dos resultados
Avaliação interna	CONAES	[...] O [XXX] perguntou se poderia aumentar o peso sobre a avaliação do relatório da avaliação institucional interna realizado pela comissão de visita a partir da leitura realizada antes da visita, de forma a destacar mais a avaliação do relatório. (Ata 015, 2012)
		[...] Data da postagem dos relatórios de autoavaliação institucional. Discutiu-se o pleito de instituições de educação superior - IES que estão manifestando sobre suas dificuldades em postar os relatórios de autoavaliação institucional no sistema e-MEC (Ata 22, 2013)
		[...] O Presidente [...] Pontuou que a CONAES precisaria se debruçar sobre normativas relativas ao relatório de avaliação institucional elucidando, dentre outros, sobre o que significa relatório "parcial" e "completo". (Ata 25, 2013)
		[...] Os pesquisadores identificaram o número de página do relatório e se este tratou das 10 dimensões do SINAES, concluindo-se que 33% dos relatórios entregues não contemplam nenhuma das dimensões do SINAES. (Ata 27, 2013)
		Muitos relatórios, a gente tem feito algumas análises, no sentido de amostras de relatórios, e os resultados não têm sido muito positivos, no sentido de que muitos resultados são descritivos, não estão tratando de uma análise mesmo. (Entrevista 001)
	"IFES A"	É uma boa pergunta. Essa aí é outra coisa interessante. A reunião [...] a, os resultados, no SIAV, eles são diretamente, é, aberto para o professor. Não é? E para os coordenadores de cursos. Os alunos têm quase nenhuma informação sobre isso (<i>sic</i>).
		Realização de seminário de apresentação/discussão do relatório de autoavaliação da "IFES A" (Doc. 001)
	"IFES B"	Sempre em março. Entendeu? Mas, a, o contato com a CPA, eu acho que vai ser esse ano que vem, mas eu já conversei com o pessoal da DAP, a DAP disse não, não é agora em 2014. Eu tinha a impressão que era em 2014, mas enfim, a gente tem que olhar. (Entrevista 001)
	"IFES C"	Eles sempre são disponíveis no 'site' da instituição, das avaliações internas, e o pessoal sempre compara o desempenho das avaliações internas com as externas, todo mundo sabe a nota que o seu curso teve (<i>sic</i>). (Entrevista 002)
		Elaboração de relatórios parciais, tendo a dimensão ensino como eixo articulador das demais dimensões citadas na justificativa; É. É. É, eles deixam postar, tem um limite, mas, é bem grande o limite. Nós colocamos no ano passado, e a gente só lembrando aqui, pelo relatório do CPA dia 31 de março, viu? Viu minha gente, vocês estão lembradas? (<i>sic</i>) (Entrevista 003)

Nos dados apresentados, a estratégia de divulgação da modalidade de avaliação interna institucional tem amplo alcance de preocupação pelos agentes diretamente envolvidos na avaliação institucional, tanto nas IFES quanto nas agências centrais do SINAES. Na CONAES, por exemplo, observa-se o interesse em torno dos relatórios de autoavaliação, seu sistema de divulgação no e-MEC, a qualidade das análises, o alcance da avaliação em relação às dimensões abordadas, e caracterizam-se os resultados de maneira descritiva em detrimento

de uma linguagem mais analítica. Na CONAES, a preocupação da estratégia de divulgação volta-se para a gestão central, a regulação, evidenciando o modelo de avaliação burocrático.

No caso das IFES, na “IFES A”, a estratégia de divulgação considerou o envio do relatório para a administração da IFES e a CONAES, os docentes e os coordenadores dos cursos, excetuando-se o corpo discente. O relatório, também, para o MEC e o realizado seminário para divulgação dos resultados. Na “IFES B”, a estratégia de divulgação dos resultados centra-se na postagem do relatório ao INEP, realizada todos os anos em março. E, na “IFES C”, no site, os relatórios parciais, que são sempre postados ao INEP.

Na abordagem democrática (MACDONALD, 1995), o diálogo divergente proporciona a polêmica no relatório, sendo concebido como um traço inconclusivo do objeto avaliado onde não há a unicidade da interpretação, mas a variação destas. Dessa forma, o avaliador promove relações de cooperação com diferentes públicos. Mas, nos casos aqui analisados, isso não ocorreu de maneira satisfatória, em virtude da preocupação do envio dos relatórios a gestão local e central e por estes relatórios em grande parte nem definirem as dimensões numa visão sistêmica e serem essencialmente descritivos, com ausência de análises de pontos fortes e fracos da instituição e de recomendações às mesmas.

Outro ponto relevante nesta discussão refere-se à linguagem desses relatórios, como estratégia de divulgação da avaliação interna. Na perspectiva apontada por Stake (1994), os relatórios devem apresentar uma linguagem clara, não técnica, empregando o vocabulário da comunidade universitária. Para esse autor, a perspectiva naturalista, na qual se insere a modalidade de avaliação institucional, apresenta um relatório na linguagem coloquial, suas constatações retratando o ambiente cotidiano. Se o relatório foca o polo da gestão em detrimento da comunidade universitária essa perspectiva fica comprometida. Esse parece ser um dos maiores desafios da avaliação institucional no AVALIES, no sentido de democratizar a avaliação institucional no SINAES. Portanto, a modalidade exige uma linguagem acessível e raciocínio informal baseado no cotidiano (HOUSE, 2000).

A seguir, apresentam-se as estratégias de divulgação dos resultados no tocante à avaliação externa:

Modalidade de avaliação institucional	Instituição	Estratégias de divulgação dos resultados	Fonte de coleta de dados
Avaliação externa	CONAES	[...] O prof. [XXXX] insistiu que se deve indicar as subáreas avaliadas, além de se colocar o relatório na divulgação; divulgar-se o CC de forma diferente quando ele advém do CPC e de visita; desagregar os resultados [...] (Ata 10, 2011)	Pesquisa documental
		[...] A seguir o Presidente deu início ao terceiro ponto de discussão: Definição de uma política de divulgação dos processos avaliativos. Sugeriu uma divulgação do conceito final e do conceito por dimensão. (Ata 10, 2011)	Pesquisa documental
	INEP	6. O Conceito Institucional (CI) é calculado pelo Sistema e-MEC, com base em uma média aritmética ponderada dos conceitos dos eixos, os quais são resultados da média aritmética simples dos indicadores dos respectivos eixos. O conceito final é arredondado. (Doc. 03)	Pesquisa documental
	LEI 10.861/04	Art. 03 & 3º. A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas	Pesquisa documental
	Lei 5.773/06	Art. 59 & 3º. A avaliação, como referencial básico para a regulação de instituições e cursos, resultará na atribuição de conceitos, conforme uma escala de cinco níveis.	Pesquisa documental
	Portaria 2.051/04	A avaliação externa das instituições e cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos a cada uma e ao conjunto das dimensões avaliadas, numa escala de cinco níveis, sendo os níveis 4 e 5 indicativos de pontos fortes, os níveis 1 e 2 indicativos de ponto frágeis.	Pesquisa documental
	Portaria 40	Art. 16 § 1º. O relatório será produzido pela Comissão no sistema e-MEC e o INEP notificará a instituição e simultaneamente a Secretaria competente. (NR)	Pesquisa documental

No que concerne à avaliação externa, observa-se a estratégia de divulgação dos resultados associada ao processo de regulação das IES, desvelando uma perspectiva burocrática e a estratégia estatal de avaliação. Observa-se uma preferência dos agentes da burocracia estatal pelos índices e conceitos, apresentando uma estratégia com características mais somativa, voltando-se aos futuros interessados no Sistema de Educação Superior, do que formativa, aos atuais interessados no Sistema de Educação Superior (SCRIVEN, 1967).

7.2.3 Apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos na Avaliação Institucional no SINAES

Um sistema complexo como o SINAES, sobretudo no AVALIES, exige dos agentes envolvidos diretamente no processo de avaliação a apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos da avaliação institucional. E, essa é uma questão pouco abordada na literatura acadêmica. É preciso ter ciência que o Sistema pressupõe, no AVALIES, na sua modalidade básica da avaliação interna, o direito da comunidade avaliar. Não é um Sistema, a princípio, baseado numa avaliação desenvolvida por especialistas, e sim, numa avaliação democrática. Então, é importante, a partir dessa perspectiva, caracterizar como é realizada essa apropriação na avaliação interna.

Modalidade de avaliação institucional	Instituição	Apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos do SINAES
Avaliação interna	CONAES	[...] Os seminários Regionais serão destinados às CPAs de Instituições de Educação Superior, fornecendo orientações e colhendo subsídios para a produção de um novo roteiro referente ao desenvolvimento da autoavaliação institucional. (Ata 24, 2013)
	INEP	É, uma das atividades desse seminário regional que a gente implementou nesses seminários foi sobre a composição da CPAs, o que as instituições achavam dessa composição, assim, será que tem que haver um outro membro que não tá na legislação ali. (Entrevista 001)
	“IFES A”	Bom, isso é uma, é um, digamos assim, vem de um esforço individual (Entrevista 002)
	“IFES B”	Não, somente sozinha, mas em grupo. Sugeri, pensei em sugerir, eu sugeri até para que haja uma formação, não é dos TAEs (Entrevista 002)
	“IFES C”	É. Quando o professor assume naquele momento ele recebe a legislação, recebe o projeto. (Entrevista 003)

Observa-se que, nos casos estudados, os agentes envolvidos na avaliação interna não receberam nenhuma formação sistemática acerca dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação no SINAES. Registra-se a ocorrência de eventuais seminários regionais promovidos pela CONAES e o INEP. A apropriação desses princípios, diretrizes e pressupostos teórico-metodológicos pelos membros da CPAs das IFES ocorre de maneira muito individual. Registra-se também a realização de grupos de estudo para essa atividade, mas não é uma constante nestas Comissões. Esse elemento é um indicativo da opção do Sistema pelo modelo democrático. Porém, os sujeitos diretamente envolvidos podem não compreenderem o real

sentido que levou a coordenação do SINAES a adotar esse paradigma de avaliação, o que possivelmente pode gerar problemas consideráveis no processo de implementação.

No caso da avaliação externa, como essa questão aparece? A seguir, apresentam-se dados abordando esta questão:

Modalidade de avaliação institucional	Instituição	Apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos do SINAES
Avaliação externa	Portaria 40	Art. 17, D § 3º. Os candidatos selecionados serão convocados para capacitação presencial inicial pelo INEP. § 4º. A capacitação será voltada à aplicação dos instrumentos de avaliação, devendo ser atualizada na hipótese de modificações substanciais no conteúdo.
	INEP	Avaliadores externos - capacitação por meio dos instrumentos de avaliação com as dez dimensões. No caso dessas formações, essas formações são feitas por pessoas do INEP ou são contratadas pelo INEP? Não, é, atualmente são feitas pelos servidores do INEP. (Entrevista 001) Quanto tempo é a capacitação? [...] Olha, a última, se eu não me engano, foram dois dias. [...] Nós abordamos todas as legislações pertinentes à avaliação, os SINAES, a Portaria número 40, [...] (Entrevista 002)
	Portaria 2.051/04	Art. 6º. O INEP, sob orientação da CONAES, realizará periodicamente programas de capacitação dos avaliadores que irão compor as comissões de avaliação para a avaliação das instituições e para avaliação dos cursos de graduação.

Nos dados acima, apresentam-se informações sobre a formação dos avaliadores da modalidade de avaliação externa. Como a avaliação externa está associada à regulação e à estratégia estatal de controle do sistema de educação superior, a apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos do SINAES ocorre de maneira mais sistemática do que na avaliação interna.

Entretanto, mesmo com os dispositivos legais e os esforços do INEP, o tempo disponibilizado e o enfoque dado a essas capacitações levam a fragilidades na apropriação dos princípios e diretrizes em detrimento dos pressupostos teórico-metodológicos do SINAES, uma vez que o foco desses cursos são os instrumentos. Arredondo e Diago (2009) enfatizam que não são os instrumentos que define o modelo e paradigma avaliativo, mas o sentido que é atribuído aos seus usos. Dessa forma, uma capacitação que foca apenas os instrumentos e seus rituais de avaliação sem aprofundar seus pressupostos, deixa a desejar em relação às reais necessidades requeridas por um sistema tão complexo quanto o SINAES. Esse aspecto possivelmente contribua para ocorrência de tensões e problemas na implementação da avaliação institucional nas IES, alterando sua concepção de avaliação.

7.3 Impactos da avaliação na IES

Nesta seção, analisa-se um tema que vem adquirindo maior evidência na atual política de avaliação da educação superior, o impacto da avaliação nas IES. Independentemente do paradigma de avaliação adotado, os defensores de ambos os lados defendem o potencial de mudança inerente às iniciativas de avaliações. A literatura acadêmica nacional é farta em apontar esse potencial de mudança (DIAS SOBRINHO, 2010).

A questão do impacto da avaliação reside no fato de o avaliador estar entre a gestão e a comunidade universitária no objeto avaliado, a IES, assim como do fato de que o maior limite imposto ao avaliador encontra-se nos mecanismos de tomada de decisão. Essa temática foi amplamente debatida no campo da avaliação nos anos de 1960 e 1970, quando diversos teóricos (STAKE, 1967; CRONBACH, 1963; SCRIVEN, 1967; MACDONALD, 1974) levantaram a questão da tomada de decisão na fase do juízo de valor, quando problematizam a relação entre avaliação e processo de tomada de decisão e os diferentes papéis da avaliação educacional.

Como afirmado no referencial teórico deste trabalho, House (1994) advoga a tese de que os modelos contemporâneos da avaliação apresentam algum grau de conexão com a tomada de decisão, mesmo que ocorram distintos níveis de responsabilidades e participação nas tomadas de decisão.

Essa discussão centra-se na questão de resolver o problema da legitimidade e alcance da avaliação tomando como destinatário a gestão das IES e do Sistema de Educação Superior, responsáveis pelas decisões, em detrimento da comunidade universitária, incrementando a utilização dos resultados das avaliações. No outro lado da questão, a comunidade, não tardou a ser defendida neste contexto. Diversos autores, entre eles Simons (1999) e MacDonald (1995), no cenário internacional, Leite (2008) e Dias Sobrinho (2000), defendem a tese que a avaliação tem de respeitar as demandas da comunidade, provê de informações úteis para ajudar na tomada de decisão de maneira compartilhada e ficar atento à distribuição de informações entre os participantes da avaliação, definindo a avaliação com o objetivo de compartilhar o poder na perspectiva plural e democrática.

Neste caso, o objetivo prioritário da avaliação volta-se para o proveito no processo de tomada de decisão e seus impactos. A lógica da avaliação centra-se no provimento de

informações para a ação. Sua principal justificativa é que ela colabora para a racionalização da tomada de decisão. Destarte, a avaliação constitui-se num mecanismo-base para as decisões compartilhadas. Nesta perspectiva, os aspectos políticos podem ter peso igual ou superior às diretrizes e fatores “puramente” educacionais referentes aos inúmeros grupos de interesses.

Como esse processo ocorre no AVALIES? Neste trabalho, buscou-se analisar nos relatórios de avaliação interna as proposições de ações acadêmico-administrativas de melhoria institucional para verificar o grau de provimento das informações para a ação, fundamental, na visão de MacDonald (1995), para o processo de democratização, pois a democratização dos processos de avaliação está estritamente associada ao provimento de informações. Então, a seguir apresentam-se os dados referentes que nos ajudam a entender melhor a questão nas três IFES estudadas:

Instituição	Relatório de avaliação: proposições de ações acadêmico-administrativas de melhoria institucional	Fonte de coleta de dados
“IFES A”	Oh, é, nesse primeiro ano que participei, talvez a minha resposta fique um pouco limitada por causa desse pouco tempo de participação. Nesse, nesse pro, nesse primeiro ano é, foram poucas as ações assim, poucas eu acho que nenhuma pra ser mais sincero (<i>sic</i>). (Entrevista 004)	Entrevista Segmento Técnico
	É, o impacto disso, agora, hoje, é zero. Por que que é zero? Pelo que ele falou. Nós não temos um planejamento que demanda uma avaliação. Então, é o contrário, é uma avaliação que fica tentando interferir no planejamento. (Entrevista 001)	Entrevista Segmento docente
	Ó, eu diria o seguinte, tem várias tomadas de decisões que são feitas por conta da avaliação, não tenha dúvida, não é, então, por exemplo, toda a política estudantil. Então, hoje nós temos esse, esse painel, onde nós construímos mais uma residência (<i>sic</i>). (Entrevista 001)	Entrevista Segmento docente
	É, ele ser acatado exatamente. Não, propor eu acho que a gente até tenta, mas daí a mudança [se] efetiva... eu não, eu não conseguiria pontuar nenhum cargo específico e dizer oh, isso foi decorrente de uma proposição, ou de uma sugestão ou de algo idêntico (<i>sic</i>). (Entrevista 002)	Entrevista Segmento docente
“IFES B”	Em termos de infraestrutura. Por exemplo, a gente teve, a gente teve no CAV, no CAV não, no, no CAA, não é? E as sugestões que a gente deu, em termos de sala do professor, não é? porque tava tendo uma questão de infraestrutura. (<i>sic</i>) (Entrevista 002)	Entrevista Segmento técnico
	E hoje é unificada para todos os docentes, é um formato só, e que dá uma visão maior. Nós tivemos outra mudança, que no nosso ponto de vista foi significativo, foi a criação da própria diretoria de avaliação (<i>sic</i>). (Entrevista 006)	Entrevista Segmento docente
	Ela, por exemplo, a questão dos livros, como é avaliada a questão da biblioteca, é, os professores sabiam que existiam livros de edições novas, mas deixavam os velhos, ela não, vamos mudar isso, ela pontua isso, na parte da docência. (Entrevista 005)	Entrevista Segmento discente

	As ações de extensão na “IFES C”, apesar de institucionalizadas, têm poucos mecanismos indutores de valorização da instituição, acarretando por outro lado também um reconhecimento frágil por parte do público. Enfrentam problemas que limitam sua qualificação.	Pesquisa documental
”IFES C”	Cronograma, pronto. Então, de lá a gente sai com um esboço do relatório, neste... Neste grande seminário é tirado à comissão para elaborar esse relatório final e aí onde sai essas propostas, tá certo? A fragilidade, o responsável se é o diretor do centro [...] (sic) (Entrevista 003)	Entrevista

Nos dados apresentados, as três IFES revelam questões emblemáticas no tocante à questão do provimento de informações para a tomada de decisão no AVALIES. Inicialmente, é possível observar que o grau de provimento de informações associadas às proposições de ações na “IFES A” é baixo ou inexistente. A avaliação, neste contexto, não se encontra articulada ao processo de planejamento, desvelando um problema comum no sistema público e estatal brasileiro, a pobreza do uso do planejamento e sistematização de dados para a tomada de decisão, além das decisões compartilhadas.

Na “IFES B”, o grau de proposição e de provimento de informações esteve associado à dimensão descrita no SINAES referentes à infraestrutura “sala do professor”, ao planejamento e avaliação “criação da diretoria de avaliação”, e a organização didático-pedagógica “a questão dos livros, como é avaliada a questão da biblioteca”. Já, na “IFES C”, os dados evidenciam os problemas quanto ao provimento de informações, quando pontuam que “as ações de extensão na “IFES C”, apesar de institucionalizadas, têm poucos mecanismos indutores de valorização da instituição, acarretando por outro lado também um “reconhecimento frágil por parte do público”. E, problemas na divulgação dos resultados da avaliação na organização do relatório final a depender da composição da comissão de elaboração desse relatório “Neste grande seminário é tirado à comissão para elaborar esse relatório final e aí onde sai essas propostas, tá certo? A fragilidade, o responsável se é o diretor do centro” (sic).

Portanto, pode-se considerar que nos três casos analisados, embora com níveis distintos, o grau de provimento de informações e proposições para a ação é baixo, desvelando na perspectiva de inovação tecnológica proposta por House (1992), o baixo grau de democratização do AVALIES. Pois, as tomadas de decisões são pontuais e são orientadas para resolução de problemas e não a promoção do debate em torno de políticas institucionais.

Esta constatação permitiu, por meio da pesquisa documental e de campo verificar o desenvolvimento da prática da avaliação interna no âmbito da formalidade, para atender requisitos burocráticos, mesmo quando a avaliação nos casos das “IFES A” e “IFES B” cobriu todas as dimensões do SINAES. No caso da “IFES C”, mesmo optando pela organização parcial da avaliação, é possível perceber a fragmentação da avaliação interna, conforme os dados sintetizados a seguir: curso, docência, ensino, gestão, pesquisa e extensão.

Os aspectos apresentados apontam para a necessidade de aprofundar a questão quanto à capacidade de contribuição da CPA ao processo de avaliação institucional nas IFES, cujos dados estão sistematizados a seguir.

Instituição	Contribuições da CPA ao processo de Avaliação Institucional na IES
“IFES A”	A gente teve esse esforço grande agora de construir um instrumento e esse instrumento não é só avaliação Discente e Docente então tem uma parte que o professor ia fazer uma autoavaliação e inclusive a avaliação institucional de estrutura e etc. <i>(sic)</i> (Entrevista 002)
“IFES B”	A proposta que a gente apresentou foi a proposta do Núcleo Gestor, porque a gente não queria perder a representatividade, não é? Porque como, sempre, sempre que a gente ia pra um evento, o pessoal dizia, poxa, a CPA de vocês é enorme. (Entrevista 001)
“IFES C”	Já mudamos os instrumentos várias vezes, deixamos quase um ano em consulta o instrumento da avaliação da docência, não é a gente não... Agora mesmo o de gestão, ele faz primeiro um pré-teste, não é, com todos os segmentos da comunidade universitária. (Entrevista 001)

Na “IFES A” o foco da CPA voltou-se para a construção do instrumento de avaliação do ensino, uma perspectiva comum nos processos de avaliação interna, que tende a levar à fragmentação das dimensões nesta prática avaliativa, como aponta (SILVA, 2009; SILVA E GOMES, 2011). Na “IFES B”, a contribuição da CPA voltou-se para a própria composição e estruturação das ações da CPA, quando se promoveu a formação do núcleo gestor, executivo, para operacionalizar as ações da avaliação interna na Instituição. E, na “IFES C”, as contribuições da CPA se voltaram para o aspecto interessante do aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação institucional interna, algo bastante desejável nesta prática avaliativa.

As proposições das CPA demonstram o esforço para informar os agentes para além da formalidade burocrática do SINAES. No entanto, isso não significa evidenciar nas três “IFES A” superação de questões centrais no tocante ao provimento de informações para a tomada de decisão no AVALIES. Pois, é possível observar que o grau de provimento de informações associado às proposições de ações vai além do território da técnica, caracteriza-se como uma

questão de âmbito político, revelando entraves à perspectiva de tomada de decisões compartilhadas, como se verá no capítulo a seguir.

Ao longo deste capítulo, foram abordados elementos importantes da perspectiva tecnológica, reconhecendo a avaliação institucional no AVALIES como uma inovação, ou seja, como uma tecnologia. Neste caso, a inovação é concebida como difusora e/ou adoção de um paradigma. Dessa forma, como argumentado, a inovação da avaliação institucional refere-se às suas próprias características e componentes, suas técnicas e efeitos, ou seja, a introdução de novas técnicas, organizações e abordagens. O desenho da política, a metodologia e os impactos da avaliação constituíram-se nos elementos-chave desta análise para desvelar como a avaliação institucional em suas duas modalidades básicas vem sendo implementada no SINAES.

No desenho da política, foram abordados a concepção, os objetivos, finalidades, vínculos da avaliação institucional e a composição e atribuições das Comissões e Agências que realizam e coordenam a avaliação institucional. No tocante a metodologia da avaliação foi analisada os instrumentos e a estratégia de coleta de dados, a estratégia de sensibilização e divulgação dos resultados e a apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos na avaliação institucional no SINAES. E, por último, analisaram-se os impactos da avaliação na IES, tomando como referência as IFES pesquisadas.

Como observado neste capítulo, a concepção de avaliação institucional no SINAES pode ser considerada como a combinação entre o interesse pela democratização e a emergência da regulação estatal em seu novo molde – Estado Avaliador e *quase-mercado*. Esta combinação impacta a maneira como a avaliação institucional foi desenhada nos documentos oficiais e em sua implementação no SINAES. Na verdade, a combinação entre os interesses da democratização e da regulação estatal influenciam decisivamente a concepção de avaliação institucional, pois nos dados analisados foi possível constatar a fragilidade da concepção da avaliação como negociação, consequentemente, da avaliação como processo democrático.

No caso em questão, a experiência de avaliação na Instituição induz a mesma a assumir a avaliação institucional com uma concepção mais próxima do paradigma racionalista, quando não esclarece os critérios e condições de participação e nem revela os princípios desta prática no contexto institucional e a reduz a orientar e reorientar o

planejamento sem explicitar qual modelo de tomada de decisão em relação ao uso dos diagnósticos da avaliação será adotado na avaliação institucional, limitando a construção coletiva. Embora, prevaleça ao nível dos documentos o modelo democrático, “avaliação do serviço público”, em detrimento do burocrático. Todavia, seja possível encontrar no Sistema, em suas intenções, a perspectiva do modelo burocrático.

Os resultados das análises da avaliação institucional em suas duas modalidades básicas realizadas neste capítulo corroboram para o entendimento de que os aspectos levantados em torno do desenvolvimento da avaliação interna e externa comprometem sua articulação, alterando o desenho da política em seu processo de implementação, consequentemente, da concepção da avaliação institucional, indicando a adoção do paradigma racionalista. Embora, nos seus documentos, o SINAES aproprie-se da adoção do paradigma naturalista, propondo a avaliação no modelo democrático.

8 ANÁLISE DA PERSPECTIVA POLÍTICA DA AVALIAÇÃO

No capítulo anterior, analisou-se o AVALIES em suas duas modalidades básicas, a partir da perspectiva tecnológica, para compreender a complexidade da temática da avaliação institucional. No capítulo em questão, continuando a análise, a partir da segunda das três perspectivas de inovação educativa desenvolvida por House, a perspectiva política, e da teoria da avaliação democrática desenvolvida por MacDonald, objetiva-se analisar a avaliação institucional numa perspectiva política, abordando a inovação como objeto de conflitos e compromissos entre distintos grupos.

Na perspectiva política faz-se referência à “imagem de negociação”, para caracterizar a dimensão temporal do processo e suas implicações sobre a sua organização, voltando-se para o contexto e os conflitos entre distintos grupos, desvelando resistências e adesões, modificações das condições originais, o valor da participação e do engajamento, as relações de poder, os interesses e a legitimidade do sistema de autoridade.

Como descrito neste trabalho, a perspectiva política ressalta a negociação como elemento de análise a ser considerado pelo pesquisador, aproximando-a do âmbito mais contemporâneo da conceituação teórica do campo da avaliação. Do ponto de vista político, esta perspectiva adota o contexto da influência, valorizando os aspectos de persuasão, estímulo e coerção – interação – nas análises realizadas. Adota-se também a teoria do conflito como pressuposto para interpretação, diferenciando-a da perspectiva tradicional limitada aos aspectos legislativo e burocrático ao buscar uma interpretação da interação entre os gestores institucionais e estatais e a comunidade universitária.

A análise da avaliação institucional a partir da dimensão temporal é baseada na organização e sistematização dos dados coletados na CONAES, no INEP e nos dados das três Universidades Federais da região nordeste do Brasil, com experiências distintas na modalidade de avaliação problematizada.

8.1 Dimensão temporal da avaliação

As práticas avaliativas na fase da negociação fundamentam-se no modelo responsivo desenvolvido por Stake (1967). Neste contexto, ressignifica e qualifica-se o conceito de participação, considerando-se como aspecto fundamental as informações fornecidas pelos grupos de interesses nas avaliações. Nesta fase, as práticas avaliativas iniciam o movimento de consideração e reconhecimento dos interesses dos atores cada vez mais ascendente sobre a avaliação, seus valores e suas construções. Reconhece-se a ideia de que todos os grupos de interesses colocados em risco, por uma avaliação, têm o direito de apresentar suas demandas, independentemente do sistema de valores que estes adotam.

Por esta razão, nesta seção, a análise em questão busca desvelar como os atores resistem e aderem à prática da avaliação institucional, suas formas de participação, os interesses que atribuem a esta participação e o papel que a avaliação assume no âmbito de suas atuações, para desvelar a relação entre gestão e comunidade universitária da avaliação institucional enquanto política pública no campo da educação superior.

8.1.1. Atores e suas resistências à avaliação institucional

Na seção em questão, busca-se caracterizar os principais tipos de resistências dos atores envolvidos com a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Parte-se do pressuposto de que o SINAES, enquanto política pública de avaliação deveria *a priori* promover o julgamento do juízo de valor a partir do princípio da participação equilibrada dos agentes envolvidos na avaliação, levando os envolvidos a avaliar seus próprios padrões e práticas.

Todavia, a percepção de distintos grupos em termos local e nacional apresenta posicionamentos díspares quanto ao grau de politização da avaliação – participação – tanto ao nível das IES, no caso em questão das IFES, e das agências centrais do SINAES.

Analisando a participação das associações e organizações da sociedade civil organizada, envolvidas diretamente com a educação superior no País, observa-se determinadas resistências em relação ao processo de implementação do SINAES. Resistências essas caracterizadas por posicionamentos históricos em relação à avaliação da educação

superior no País e associadas aos rumos da atual política de avaliação. Por exemplo, como descrito no capítulo “Trajetória da avaliação da educação superior no Brasil”, o caso da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que no contexto do Programa Nacional de Avaliação da Educação Superior (PAIUB) passou a problematizar a avaliação nas universidades, em especial, a avaliação institucional, participando ativamente das discussões e chegando a apresentar propostas de implementação da avaliação institucional nas universidades.

Observe-se que a dimensão temporal do PAIUB era caracterizada prioritariamente pela adesão das Instituições de Educação Superior à implementação democrática da avaliação institucional. Ainda, marcou uma nova conjuntura dos debates acerca da temática da avaliação. Pois, objeto de tantas polêmicas, foi a primeira vez, de fato, aonde a comunidade universitária assimilaria a avaliação desenvolvendo-se consenso entre Universidades e MEC. E, a inserção da avaliação como estratégia estatal na experiência brasileira era incipiente.

Entretanto, ao longo dessa experiência, gradualmente essa estratégia estatal vai adquirindo novos moldes e complexidades, sobretudo, quando associada ao SINAES; quando os interesses estatais começam a ascender de maneira mais evidente no desenho e no formato da implementação da avaliação institucional, por exemplo.

No caso da ANDIFES, percebe-se, até certo ponto, seu distanciamento das audiências públicas em torno das discussões e debates oficiais acerca do SINAES. Esse posicionamento aparece, quando um dos membros da CONAES, entre vários, ressalta essa questão numa de suas reuniões ordinárias

[...] O Presidente da CONAES relatou que será feito um sorteio para ordenação dos pronunciamentos nas próximas audiência públicas, tendo em vista o número elevado de inscrições realizadas. Relatou ter percebido a ausência das entidades [...] [e da] ANDIFES. (Ata 06 da reunião ordinária, 2011).

Além da ANDIFES, a Associação Nacional de Docentes (ANDES), caracterizada historicamente pela sua participação nas discussões sobre a avaliação da educação superior e propor a bandeira da avaliação, em especial da avaliação institucional, desde a década de 1980, e de si contrapor a estratégia estatal de colonização da avaliação, também apresenta resistência ao processo de implementação do SINAES, quando mantém sua posição histórica

de “Não fortalecer os espaços institucionais associados ao governo” (Entrevista 001, com membro da CONAES, 2014).

Evidentemente, neste trabalho, não se tem a proposta de investigar profundamente os elementos que condicionam especificamente as resistências dessas duas entidades representativas no setor da educação superior. Mas, de por em evidência a existência ao nível da sociedade civil organizada e de suas entidades representativas as resistências à política de avaliação da educação superior.

Possivelmente, em ambos os casos, as resistências estejam associadas à estratégia estatal de controle da condução dos processos avaliativos, embora em níveis distintos. A Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) interessada no grau de autonomia das Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e da Associação Nacional dos Docentes (ANDES), opondo-se aos mecanismos de controle do Estado, avaliativos ou burocráticos.

Por outro lado, é interessante verificar a ausência dos atores da burocracia na esfera de discussões sobre a avaliação na CONAES, quando representantes da mesma questionaram em reuniões ordinárias a ausência das representações do MEC, em especial, da Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES)

[...] O [membro notório saber] destacou a dificuldade de participação da CONAES se os próprios membros que são do MEC não estão presentes nesta discussão mesmo tendo sido convidados para esta reunião. O [membro notório saber] ressaltou que vários membros da SERES foram convidados. (Ata 19, reunião da CONAES, 2012).

[...] [membro notório saber] ressaltou sua indignação sobre a ausência da SERES/MEC nas reuniões da CONAES, em específico quando da discussão do PL 4372/2012. [Afirmou] que está havendo uma intervenção direta na constituição da CONAES, até mesmo pela indicação do PL de que o Presidente do INSAES seja o Presidente da SERES, o que fere a história da CONAES. E disse que na medida em que a SERES não se dispõe à discussão com a CONAES e que o INEP não refuta diretamente os pontos que tratam dos processos de avaliação de cursos e de instituições, fica difícil haver discussões frutíferas. (Ata 19, reunião da CONAES, 2012).

Também, nas entrevistas a ausência desta representação do MEC foi evidenciada, quando questionado acerca das faltas às reuniões das representações, a resposta “SERES - Ausências às reuniões” (Entrevista, 002, membro da CONAES). Esses dados revelam os interesses dos atores e as relações de poder no cenário da educação superior e retrata a

avaliação como uma estratégia estatal, quando demonstram o interesse em torno do controle dos mecanismos da regulação da educação superior, consequentemente, da avaliação, apresentando-se como pano de fundo, no momento atual, a discussão acerca do PL 4.372/12, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), e unirá tanto a regulação quanto a avaliação num único órgão (SGUISSARDI, 2013). Atualmente, tanto a regulação quanto a avaliação são desenvolvidas a partir de distintos órgãos estatais.

Na realidade, portanto, essa discussão possivelmente possa alterar o modelo da avaliação institucional descrita nos documentos do SINAES, antes proeminentemente democrática, formativa e participativa, baseada na modalidade básica de avaliação interna, passando a ser burocrática, de controle, e somativa, baseada na modalidade básica de avaliação externa.

Entretanto, é preciso esclarecer que os problemas relacionados a esta dicotomia são mais emblemáticos e vão além desta simples dualidade, pois o problema persiste como dito anteriormente desde o PAIUB, à necessidade de articular esses dois papéis da avaliação destacado por Scriven (1967), o formativo e o somativo, nas duas modalidades básicas de avaliação institucional (CASANOVA, 1995).

Essas disputas entre os atores citados evidenciam o acirramento dos processos regulatórios na educação superior, como delineado por Sguissardi (2013), indicando que a criação do INSAES signifique o primeiro passo para a unificação do processo de regulação da educação superior no Brasil.

E, se vier a ser confirmado, possivelmente significaria construir uma tendência de abandono dos pressupostos teóricos da avaliação no paradigma naturalista, marcada por sua dimensão política da avaliação e por um referencial pluralista de avaliação e o retorno da perspectiva de avaliação no paradigma racionalista, marcada por sua dimensão técnica e um referencial utilitarista de avaliação (HOUSE, 2000; GUBA E LINCOLN, 2011).

Por essa razão, os dados analisados apontam indicativos visíveis para a fragilidade recorrente, ao nível macro, da implementação da avaliação institucional, na educação superior, as alterações dos regimes de regulação e de seus modelos, certamente um dos maiores desafios postos ao desenvolvimento da avaliação institucional, pela via da participação democrática, sistêmica e formativa.

Se isto vier a ser confirmado, a perspectiva de regulação se distanciará da terceira concepção proposta por Durpreiz e Maroy (2000) – regulação das organizações ou sistemas de ações organizadas – em que a regulação é o produto das articulações ocorridas entre vários tipos de controle e processo horizontais, considerando distintos interesses e valores, articulando a regulação controle e a autônoma num movimento concomitante, inviabilizando as condições para o desenvolvimento da avaliação institucional de acordo com os pressupostos teóricos da avaliação democrática desenvolvidos por Barry MacDonald.

Outro ator ausente nas discussões a respeito da avaliação da educação superior na CONAES e que expressa resistência aos encaminhamentos tanto do desenho da formulação quanto o formato da implementação do SINAES é a Representação Discente, a União Nacional dos Estudantes (UNE). Em várias abordagens aos membros da CONAES por meio de entrevistas e na análise das atas das reuniões ordinárias foi constatada essa ausência, “Participação na CONAES, ausência da [UNE] às reuniões” (Entrevista 001, membro da CONAES, 2014).

É evidente que a UNE não se ausentou aos debates acerca da avaliação institucional e da avaliação da educação superior, apenas parece compreender que os caminhos para essa discussão não seja na esfera da CONAES, quando em seu site afirma:

Depois de dois anos e dois meses de tramitação e às vésperas da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2014, um dos principais projetos educacionais defendidos pela UNE segue parado na Câmara dos Deputados. Trata-se do PL 4.372/2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes). A última movimentação da matéria na Câmara ocorreu no dia 6 de junho, na Comissão de Constituição e Justiça, quando foi apresentado requerimento para sua votação em regime de urgência, inclusive no Plenário da Casa. No entanto, pouco tempo depois começou o “recesso branco” motivado pelas eleições e a proposta até hoje não foi posta em votação. **O crescimento desordenado do número de instituições privadas de ensino superior marcou os últimos anos.** Ao mesmo tempo, cada vez mais estudantes têm se organizado para reivindicar melhorias na qualidade do ensino e impedir os abusos dos empresários do setor. Atualmente, quase 5 milhões de estudantes cursam graduação em instituições privadas no Brasil – nas universidades públicas esse número cai para 1,7 milhões. Os dados são do Censo da Educação Superior, do Inep, órgão do Ministério da Educação. A UNE persiste no debate acerca da regulamentação do ensino superior privado. Para o diretor de universidades privadas da entidade, Mateus Weber, a defesa da aprovação do Insaes é uma pauta crucial. “**O Insaes é uma grande ferramenta no combate à mercantilização do ensino e uma forma de dar ao estado uma maior capacidade de avaliar e regulamentar as instituições,** tendo em vista que hoje a única opção que se tem é o descredenciamento das instituições de ensino superior que não possuem uma saúde financeira estável”, avaliou Weber. “Vamos continuar lutando pela aprovação deste órgão tão fundamental. Temos a certeza de que é preciso ir além, não podemos enxergar o Insaes apenas como um

órgão de credenciamento ou não das instituições, ele precisa ser aprovado para atuar no cerne do problema que é avaliar a qualidade do ensino que é oferecido aos estudantes”, finalizou Weber. <http://www.une.org.br/2014/11/insaes-a-luta-continua/> (acesso em dez/2014). (*grifos nossos*).

Aparentemente, recorrendo aos dados no site da UNE, é possível evidenciar o incomodo desta entidade com o crescimento desordenado do número de instituições privadas e o combate à mercantilização do ensino e o desejo do aumento “capacidade de avaliar e regulamentar as instituições”. Neste contexto, a proposta em questão aposta na perspectiva de avaliação denominada de burocrática por MacDonald (1995) e gerencial de avaliação por Guba e Lincoln (2011), para garantir mecanismos de regulação mais eficazes com o intuito de coibir os abusos da mercantilização do ensino.

As evidências em torno das resistências à avaliação da educação superior e da avaliação institucional no AVALIES ao nível macro do formato de sua implementação parecem apontar para dificuldades do SINAES em estabelecer uma perspectiva democrática, participativa e formativa da avaliação. Esse fato, possivelmente, desvela resistências ao nível micro em relação à implementação, por exemplo, da avaliação institucional de acordo com os pressupostos teóricos do SINAES nos documentos.

Pois, se ao nível da avaliação interna, a mobilização da comunidade universitária ocorrer de maneira satisfatória, o Sistema poderia funcionar de acordo com a terceira perspectiva de regulação proposta por Durpreiz e Maroy (2000) – regulação das organizações ou sistemas de ações organizadas – aonde a regulação seria o produto das articulações ocorridas entre vários tipos de controle e processo horizontais, o que a primeira vista, apropriando-se da perspectiva desenvolvida por Barry MacDonald (1995), seria a consolidação do modelo democrático de avaliação na experiência brasileira.

Por essa razão, as estratégias de avaliação, carregam consigo, interesses culturais e sociais que não são manifestos em seus embasamentos formais e em seus fins públicos. Como afirmado antes, a preocupação pelo “rendimento”, pela “participação”, “orientação da oferta”, “rigor da qualidade”, pela “comunidade”, pela “profissionalização”, e pela “prestação de contas”, por exemplo, contém aspectos que, na prática, podem reintroduzir práticas do tipo burocráticas inversamente do desejável no campo educacional, como no caso da UNE.

Quais seriam, então, a partir desse raciocínio, as evidências de resistência dos atores em termos micro, da avaliação interna, para implementação da avaliação institucional no

SINAES? Tomando como referência o caso das três IFES pesquisadas neste trabalho, encontra-se três grupos representativos na avaliação da educação superior, o seguimento discente, docente e o técnico-administrativo. A seguir, apresentam-se os dados referentes à participação (ou não) do segmento discente nas IFES:

Resistências	Instituição	Fonte de coleta de dados
Indicam os seus representantes. O, o DCE na, na anterior, indicou um, um aluno, não é, mas o aluno, ele nunca apareceu , nunca participou da CPA. No atual, o DCE sequer indicou. Então, nós pedimos reiteradas vezes, mas eles indicam, eles não, não... (Entrevista 001)	“IFES A”	Entrevista Representante docente
De vez em quando eu encontro um representante do Colegiado, da Congregação lá no Instituto, e aí eu cobro pra eles, digo, olha, vocês têm um assento na Comissão de Avaliação da Universidade, e vocês não ocupam esse assento (sic). (Entrevista 001)	“IFES A”	Entrevista Representante docente
O representante discente, nunca apareceu . Por mais que a gente chama... Chama, manda pedir, ele não aparece (sic). (Entrevista 002)	“IFES A”	Entrevista Representante docente
Os discentes, eles participam , por exemplo, é, da, das avaliações, entendo como é a avaliação. A gente fez o, o seminário com eles por setoriais , não é, pra dizer o quê que você tem que fazer. Então, o que você teria que fazer? Disseminar a, a CPA (sic). (Entrevista 001)	“IFES B”	Entrevista Representante docente
Eles [discentes] não são muito afeitos as atividades burocráticas , eles não são muito voltados para isso, existem sempre aqueles os mais concursados, mas são sempre os mesmos que estão em disputa, entendeu. Então eu não acho que porque é um processo (sic). (Entrevista 004)	“IFES C”	Entrevista Representante docente
Eu não acho que isso seja uma coisa voltada para a CPA não, eu acho que é um comportamento natural em todas as instâncias, a CPA é só mais uma instância que eles [discentes] não participam não é, você não vê participação efetiva de alunos, colegiados, [...] (sic) (Entrevista 005)	“IFES C”	Entrevista Representante discente

Nos dados acima, a primeira questão a ser pontuada refere-se ao grau desejável da participação discente nas IFES pesquisadas. Porquanto, no caso da “IFES A”, a representação estava vaga, quando da realização da pesquisa de campo; a mesma coisa ocorreu, quando da pesquisa de campo da “IFES C”, embora mesmo entrevistando a representação do segmento estudantil, esta reconheceu que foi uma indicação direta da gestão e de não ter nenhuma associação com o movimento estudantil na IFES. Já, na “IFES B”, a representação existe, porém associada à indicação da representação da mesma forma como na “IFES C”, contudo a indicação partiu por convite da gestão ao centro acadêmico. Isso significa que a representação estudantil em dois dos três casos analisados está contextualizada como mero cumprimento do formalismo burocrático da legislação do SINAES e desvela a resistência do movimento estudantil nos três casos analisados ao AVALIES.

Mas, por que essa participação dos discentes na avaliação interna não acontece da maneira desejável de acordo com os princípios e diretrizes do SINAES? Como evidenciado, nos casos da “IFES B” e “IFES C”, a participação estudantil é descrita no contexto do regime burocrático da avaliação e sua participação delinea-se pela passividade, pois os discentes somente participam da avaliação, quando acionados e avaliam por meio de instrumentos desenvolvidos *a priori* – modelo experimental (ÂNGULO, 1988) – reduzindo a avaliação ao âmbito da neutralidade (GUBA E LINCOLN, 2011), embora no caso da “IFES C” se pontue a oportunidade dos estudantes realizarem críticas e proporem questões à avaliação no questionário de avaliação interna.

Por esta razão, a ausência mais evidente dos discentes aparece na “IFES A”, pois a avaliação desenvolvida no formato da implementação, nos três casos analisados, distancia-se da perspectiva de avaliação no âmbito da perspectiva naturalista, em que os instrumentos avaliativos seriam desenvolvidos *a posteriori* – modelo transacional (ÂNGULO, 1988) – e possivelmente levaria a participação discente ao nível político, ao ouvir suas inquietações, preocupações, reivindicações e sugestões quanto aos aspectos organizacionais e a missão das IFES estudadas, ampliando a avaliação ao âmbito da teoria pluralista-intucionista (HOUSE, 2000) e da negociação (GUBA E LINCOLN, 2011).

Já, no caso do segmento docente é possível verificar as seguintes evidências, descritas a seguir:

Atores	Resistências	Instituição	Fonte de coleta de dados
Docentes	É, essa é minha autoavaliação. Então, a cada ano, eu posso entrar, por cada semestre eu posso entrar, e aí não tá agora, porque só abre no final do semestre, não é? E os professores participam muito pouco, [...] (sic).	“IFES A”	Entrevista Representante docente
	Nunca apareceu. O representante dos técnicos aparece sempre... Sempre, é o [...] ele é uma constante. Do segmento civil que [...] também é constante...	“IFES A”	Entrevista Representante docente
	Acham que nem serve, nem adianta, e a gente teve com, nesses cursos, nessas idas aos cursos que a gente conversa com o docente pra explicar o que é CPA, a importância da CPA, é porque faz parte do processo, e às vezes a gente se surpreende com alguns professores (sic).	“IFES B”	Entrevista Representante docente
	Os docentes têm uma reação, e muito negativa. Porque eles só vêm CPA, primeiro, como punitiva, não é? Avaliação como punitiva, e eles têm rejeição a serem avaliados, principalmente pelos discentes. Eles não enxergam a CPA como um, um, um auxílio (sim).	“IFES B”	Entrevista Representante docente

Agora em um processo avaliativo em si da avaliação da docência quando é feito anualmente, não é, nós temos que fazer são inúmeros os comentários da necessidade que eles têm, os problemas que eles encontram durante o curso, na relação com os discentes, **muitos ainda interpretam avaliação como algo para punir** (*sic*).

“IFES C”

Entrevista
Representante
docente

Com relação ao segmento docente, não se discute neste trabalho a impossibilidade de avaliá-lo, porém a maneira de como avaliá-lo, uma vez que, existe nos três casos analisados, a percepção da avaliação associada aos interesses exclusivos da gestão e voltada à prestação de contas, em detrimento dos interesses mais amplos do segmento, como a discussão em torno da carreira docente, das condições de trabalho e salariais, da democratização das tomadas de decisão, entre outros aspectos.

Os dados, no caso da “IFES C”, essa evidência é mais visível, pois a avaliação da docência, como desenvolvida, fragmenta a perspectiva de avaliação acerca deste segmento no contexto da IFES, quando, por exemplo, afirma-se “os comentários da necessidade que eles têm, os problemas que eles encontram durante o curso, na relação com os discentes (*sic*)” são avaliados tanto pelo segmento docente quanto discente, distanciando-se de uma visão holística e integral desse ator no contexto institucional. Levando os docentes a reconhecerem a avaliação como algo negativo e punitivo, quando “muitos ainda interpretam avaliação como algo para punir”. A princípio, os interesses mais amplos do segmento docente são desconsiderados na avaliação e esta se volta para a dimensão da organização didático pedagógica em detrimento de outras dimensões de interesse desse seguimento.

Outra evidência dessa fragmentação, tanto na “IFES A” “Então, a cada ano, eu posso entrar, por cada semestre eu posso entrar, e aí não tá agora, porque só abre no final do semestre, não é? E os professores participam muito pouco, [...] (*sic*)”; quanto na “IFES C” “Agora em um processo avaliativo em si da avaliação da docência quando é feito anualmente” refere-se ao momento da avaliação, desvelando uma perspectiva mais somativa do que formativa da avaliação. Evidentemente, existem por detrás desta questão problemas de ordem operacional, que desvelam opções metodológicas de avaliação.

A visão do segmento docente perante a avaliação sugere a adoção do paradigma racionalista da avaliação (GUBA E LINCOLN, 2011) nos casos analisados. Sobretudo, uma imagem muito negativa da avaliação e associada à punição, como descrito no caso da “IFES B” “Açam que nem serve, nem adianta [...] Os docentes têm uma reação, e muito negativa.

Porque eles só vêem CPA, primeiro, como punitiva, não é? (*sic*)”. Dessa forma, a participação do segmento docente na avaliação institucional é considerada baixa nos três casos analisados. A seguir, analisam-se as possíveis resistências do segmento dos técnico-administrativos:

Atores	Resistências	Instituição	Modalidade de avaliação institucional	Fonte de coleta de dados
Técnico-administrativo	Não é mais resistência, ele faz. Mas, é o grupo faz, o professor faz menos, participa menos do que o técnico-administrativo. Mas o técnico-administrativo, ele faz com muito mais receio. Então, a avaliação é muito menos confiável [...] (<i>sic</i>).	“IFES A”	Avaliação interna	Entrevista

Outro aspecto emblemático no AVALIES refere-se às resistências em torno da participação do segmento técnico-administrativo. Nos três casos analisados, somente foi possível encontrar dados desta participação na “IFES A”. Nas outras duas IFES, essa questão não apareceu e um silêncio entre os entrevistados e as evidências documentais consolidou-se ao longo da pesquisa. O que isso pode indicar a princípio? O segmento técnico-administrativo estaria, nas propostas de avaliação interna estudadas, num segundo plano em relação aos segmentos docente e discente?

A participação do segmento técnico-administrativo é reduzida a perspectiva técnica e burocrática da avaliação e expressa em maior evidência o grau de democracia institucional, pois existe um receio deste segmento em participar das avaliações. Também, enquadraram-na, como os docentes, como algo punitivo e a associado exclusivamente aos interesses da gestão, “por isso o técnico-administrativo, ele faz com muito mais receio. Então, a avaliação é muito menos confiável”.

Em síntese, nos aspectos delineados quanto às resistências dos atores nesta seção, é possível perceber interesses distintos tanto ao nível macro quanto ao nível micro nas alterações na política de avaliação no SINAES em seu processo de implementação. Enquanto que, ao nível macro as questões das resistências desvelam preferencialmente os interesses dos atores em relação ao modelo de regulação da educação superior e em torno da estratégia estatal de controle da avaliação e da supervisão da educação superior; ao nível micro, a preocupação dos atores circunscreve-se à adoção da concepção de avaliação a ser implementada e ao jogo de interesses dos segmentos e da gestão em torno da avaliação.

8.1.2. Atores e suas adesões à avaliação institucional

Na seção anterior, foram analisados aspectos em relação algumas das principais evidências de resistências em relação ao nível macro e micro do SINAES, destacando-se o papel das entidades envolvidas nas discussões no domínio da CONAES e dos segmentos envolvidos na avaliação interna nas IFES pesquisadas.

Nesta seção, continuando a análise, inverte-se o polo de discussão, passando a analisar como os agentes interessados na avaliação, em especial na avaliação institucional, inserem seus interesses aderindo à avaliação e a avaliação institucional das Instituições de Educação Superior.

Inicialmente, analisaram-se as adesões em termos de central do Sistema, descrevendo as formas de participação na esfera da CONAES e fora desta. Na primeira, observa-se o movimento das representações de notório saber, do INEP, da SERES e da CONAES; e, na segunda, a SERES e a CAPES. Em ambos os casos, a participação nas discussões acerca da avaliação refere-se à elaboração e revisão dos instrumentos de avaliação no SINAES, como demonstrado no capítulo da perspectiva tecnológica da avaliação. Naquele contexto, observou-se o embate de interesses entre CONAES e SERES nesta questão, quando os regimentos de ambos os órgãos convergiam no mesmo sentido desvelando interesses contraditórios em torno da avaliação, quando na legislação do SINAES essa incumbência está no âmbito da CONAES, como se ver mais a frente na seção “Participação na avaliação institucional”.

Como visto no capítulo anterior os interesses em torno da avaliação convergem inicialmente em fortalecer as avaliações externas, de curso e institucional. Em relação a essa última, foco do presente estudo, as discussões giraram/giram em torno da credibilidade dos conceitos a serem atribuídos, das dimensões abordadas, indicadores e da legitimidade técnica dos instrumentos de avaliação. E esses aspectos estão de certa maneira vinculados aos interesses e adesões dos atores ao nível local e nacional em torno da avaliação institucional.

São discussões caracterizadas por tensões entre as representações e desvelam o aspecto da negociação, porém em âmbito restrito de participação, principalmente dos interessados nas avaliações (GUBA E LINCOLN, 2011), portanto, distante do conceito de participação associado ao pressuposto do “autogoverno”, defendidos pelos princípios

pluralistas que derivam a participação dos indivíduos e de grupos (HOUSE, 2000). Os interesses dos agentes estatais em torno da avaliação, apropriando-se da teorização de MacDonald (1995), põe no contraditório a concepção democrática de avaliação no SINAES, nos documentos, uma vez que a comunidade universitária (GUBA E LINCOLN, 2011) deveria ter o direito à informação, sobretudo, aos interesses subjacentes às mudanças dos instrumentos de avaliação *a priori*, à garantia do equilíbrio de interesses educativos e à independência da avaliação. Questão que não são atendidas pela quebra desses direitos no processo de implementação do SINAES.

Uma evidência dessa negociação restrita refere-se aos mecanismos de discussões estabelecidas entre o centro e a base do sistema, preferencialmente as audiências:

Instituição	Formas de participação da comunidade acadêmica	N. do Protocolo	Fonte de coleta de dados	Modalidade de avaliação institucional
CONAES	Então foram feitas, três audiências é, em São Paulo, Rio e Brasília, é, e agora recentemente no ano passado foram feitos alguns seminários não é, para discutir também com as instituições. E esses, esses eventos, esses fóruns não é, essas instâncias têm reunido [...] (sic).	ENT 002 C	Entrevista	Avaliação interna e externa
	Outra coisa que, que foi bastante interessante também nesse último período, foram as, as audiências públicas, que foram feitas com as instituições do ensino superior (sic).	ENT 002 C	Entrevista	Avaliação interna e externa
	Participação das CPAs nos Fóruns	ENT 003 C	Entrevista	Avaliação interna

Durante a fase de coleta de dados, concomitante à realização das entrevistas, foi possível realizar a observação participante em algumas audiências tanto na base I, II e III Fóruns das CPA de Pernambuco, realizados respectivamente em 2012 e 2013, na cidade de Recife-PE, e 2014 em Petrolina-PE; o Seminário Regional de Autoavaliação Institucional promovido pelo INEP em 2013, na cidade de Salvador-BA; quanto no centro do Sistema, o Seminário realizado em Brasília-DF “SINAES: avaliação e perspectivas”, quando se verificou o espaço restrito às discussões, pois a estrutura da programação estava centrada em palestras e relatos de experiências em detrimento do estabelecimento de fóruns de discussão e debates a respeito da avaliação institucional e dos outros instrumentos do SINAES. Diversos representantes de CPA questionaram o formato dos seminários “Eu vim. Pensei que era algo

para discutirmos e questionarmos a respeito da avaliação interna, mas não foi dado abertura” (Representante de CPA, Seminário de autoavaliação promovido pelo INEP, 2013). Não se está desaprovando as audiências, apenas colocando que estas audiências poderiam enfatizar um espaço amplo e aberto ao diálogo entre os agentes envolvidos na avaliação.

O direito de acesso à informação deveria ser a base do sistema, não apenas o acesso aos conceitos e índices, como protagonizado nas avaliações externas. Somente alimentando o Sistema de avaliação da educação superior com informações seria possível construir a democratização do Sistema de educação superior e dos processos de avaliação passando da premissa política utilitarista voltada aos aspectos “somativos”; para os aspectos “formativos”. O grau de acesso à informação é um dos aspectos chave na implementação da avaliação interna, sobretudo, da adesão dos agentes à avaliação, a seguir apresenta-se dados que evidenciam esta questão nas IFES:

Atores	Adesões	Ano
Técnico Administrativo “IFES A”	É uma relação boa não há resistência agora é, eu acho que, como eu falei antes há certo temor das pessoas em serem avaliadas. Sejam as pessoas serem avaliadas, enquanto cumprindo seus papéis de professor, de servidor. (Entrevista 002)	2014
Técnico Administrativo “IFES B”	Olhe com os estudantes a gente tem lutado muito , a gente já fez pedidos de todas as maneiras, alguns dias, duas reuniões eles vão embora eu acho que é assim, eles não é uma coisa que eles têm interesse de imediato, eles têm interesse agora mesmo (Entrevista 002)	2014

Em duas, das três IFES estudadas foi possível visualizar a questão do acesso à informação como indutor da adesão à avaliação. Na “IFES A” existe certo temor dos segmentos com relação à avaliação, especialmente em serem avaliadas, pois “É uma relação boa não há resistência agora é, eu acho que, como eu falei antes há certo temor das pessoas em serem avaliadas”. Na “IFES B” observa-se que com “os **estudantes a gente tem lutado muito**, a gente já fez pedidos de todas as maneiras, alguns dias, duas reuniões eles vão embora”. Esses dados tanto na “IFES A” quanto na “IFES B” revelam o pouco conhecimento que a comunidade universitária tem a respeito dos processos de avaliação institucional, ou seja, não está claro o “por que e para que avaliar”.

Esse entendimento é emblemático, pois nos casos em que se reconhece o trabalho da CPA e de sua importância para a instituição e o papel da avaliação não se consegue utilizar a

avaliação para avaliar e propor soluções para os problemas institucionais, é a questão do Como? Quando? E Para quê? Como se observa na “IFES B”. Nos casos analisados, o uso dos diagnósticos da avaliação e a sensibilização realizados com a comunidade universitária são estratégias capitais para a adesão dos segmentos (docente, discente e técnico-administrativo) à avaliação institucional. Diferentemente, da avaliação externa, quando do momento de sua realização na IES, a adesão ocorre de maneira burocrática, para atender uma exigência direta da regulação.

8.1.3. Formas de participação da comunidade universitária na avaliação institucional

Na seção anterior tratou-se especificamente das formas de adesão dos atores à avaliação, em especial à avaliação institucional. Agora, para aprofundar um pouco mais a análise, busca-se caracterizar as formas de participação dos atores na avaliação institucional. Entende-se, a princípio que a participação da comunidade universitária na avaliação externa pode ser caracterizada pela formalidade burocrática e legal do SINAES, uma vez que a avaliação externa é realizada na IES num prazo e ritual de avaliação curto; diferentemente da avaliação interna. A seguir, apresentam-se dados sobre essa participação nas IFES pesquisadas:

Instituição	Formas de participação da comunidade acadêmica
“IFES A”	Preenchimento de questionário (Entrevista 001, segmento docente) A gente tá tentando fazer isso agora, não é, que foi sugestão daqui da presidência, que a gente está indo nas unidades fazendo as reuniões , porque até agora dentro das unidades, a gente chama reuniões itinerantes , então em vez da gente (<i>sic</i>). (Entrevista, segmento docente 003)
“IFES B”	Consegue, como... Por que como os cursos que tão sendo avaliado agora, são a primeira avaliação não é, que vai dá crédito ou não ao curso do ponto de vista geral assim, então eles dá um, tentam abarcar todo mundo, só que discente não consegue [...] (<i>sic</i>). (Entrevista 005, segmento discente)
“IFES C”	Bom primeiro eles participam , não é, preenchendo os instrumentos, criticando os instrumentos, dando sugestões para a CPA para aperfeiçoamento dessa avaliação, não é, nas avaliações de cursos, por exemplo, a gente sempre tem uma participação interessante (<i>sic</i>). (Entrevista 002, segmento docente)
	Eu comecei esse ano, a portaria saiu agora, é que me nomeou, e o meu trabalho lá eu acho muito produtivo assim, porque até então eu como aluna eu não tinha tanta essa visão de avaliação, a gente faz a avaliação institucional na matrícula [...] (<i>sic</i>). (Entrevista 004, segmento docente)

Nos três casos analisados, as CPA, devido ao tamanho da população a ser envolvida com a avaliação interna, preferencialmente, utilizam o instrumento “questionário”. Esse

aspecto ficou mais evidente na “IFES A”, mas na pesquisa de campo, por meio da observação *in loco* e na pesquisa documental, essa utilização do instrumento questionário veio à tona também de maneira nítida. Ainda, na “IFES A”, foi possível observar a utilização de “reuniões itinerantes” para avaliar a instituição.

Já, a participação na “IFES B” esteve associada à avaliação de cursos, muito mais motivada pelo formalismo burocrático do que pelo princípio da adesão voluntária (RISTOFF, 2000), embora se registre a resistência à participação do segmento discente nesse contexto, “só que discente não consegue”. Também, nessa instituição, foi possível verificar por meio da pesquisa documental, que o principal instrumento de coleta de dados da instituição é o questionário, caracterizando a principal forma de participação da comunidade universitária na avaliação.

A “IFES C”, também, adere à forma de participação da comunidade universitária por meio do questionário, aliás, entre as IFES pesquisadas é a que faz dessa forma há mais tempo, desde o período do PAIUB, de maneira ininterrupta. E, também, como acontece na “IFES B”, a participação da comunidade universitária de forma mais presente está associada à avaliação de cursos, também mais motivada pelo formalismo burocrático do que pelo princípio da adesão voluntária. A aplicação do formulário, nessa IFES, ocorre no período da matrícula, indicando “Bom primeiro eles participam, não é, preenchendo os instrumentos” e “a gente faz a avaliação institucional na matrícula”, de certo modo, o aspecto somativo da avaliação em detrimento do aspecto formativo, pois o período avaliado já terminou e os diagnósticos da avaliação servirão diretamente aos futuros usuários daquelas disciplinas no semestre subsequente.

Nos três casos analisados, mesmo ressaltando-se a experiência da “IFES C” em abrir o questionário ao final para sugestões e críticas à própria avaliação, é possível observar uma participação da comunidade universitária caracterizada no âmbito da neutralidade, uma vez que em nenhuma das IFES pesquisadas não foi enfatizado em seus documentos ou nas entrevistas um momento em que a comunidade pudesse sugerir questões, dimensões e indicadores ao processo de avaliação interna, para além do preenchimento do questionário. Preferencialmente, a comunidade respondia àquilo que era perguntada.

Dessa forma, nos casos analisados, a resignificação e qualificação do conceito de participação não ocorreram da maneira esperada, pois o aspecto fundamental deste processo, a

informação fornecida pelos grupos de interesses nas avaliações circunscreveu à neutralidade e a avaliação ao âmbito do paradigma racionalista, caracterizando a avaliação no seu aspecto gerencial, voltada aos interesses da gestão e da regulação estatal e não preferencialmente as reivindicações, inquietações, preocupações e sugestões da comunidade universitária, pois o espaço de abertura para a comunidade universitária fazer as perguntas foi limitado. E, poder fazer as perguntas na modalidade de avaliação institucional é capital (MACDONALD, 1995).

Por esta razão, a proposta capital do modelo de estudo de caso, que reside na tentativa de reconhecer as distintas posições e percepções de valores dos grupos envolvidos na avaliação, partindo-se do pressuposto de que a participação e a democratização do poder são elementos importantes neste contexto, ficou prejudicada, já que os critérios avaliativos introduzidos não foram plurais, pois, nas formas de participação observadas nas IFES pesquisadas, bloquearam aos participantes da instituição avaliada a possibilidade de emissão de seus valores e interesses em um grau desejável, numa política de avaliação como o SINAES.

MacDonald (1995) e House (2000) ressaltam que a participação ativa é essencial para o conhecimento. E o instrumento de coleta de dados preferencialmente utilizado nos três casos analisados, o questionário, não é capaz de atender a essa expectativa de participação, pois a ênfase reside nos métodos quantitativos. Porquanto, no paradigma naturalista, em que repousa a prática do modelo de avaliação institucional, amparada no modelo de estudo de caso, opta por uma metodologia que é desenhada por meio da participação política na verificação das práticas, utilizando-se a linguagem e os métodos qualitativos, como observa a própria Lei do SINAES nº 10.861/04, Art. 3º.

Ainda, é possível observar, a partir da análise dos casos de avaliação interna estudados, as dificuldades para flexibilizar o formato da implementação delineado no SINAES enquanto política avaliativa, não atendendo de maneira desejável as diretrizes da regulamentação própria aos trabalhos da CPA, a flexibilização da metodologia de avaliação, a participação dos destinatários na avaliação, numa perspectiva aberta de tomada de decisões. Logo, nessa perspectiva, o julgamento do juízo de valor baseado no princípio da participação equilibrada dos agentes envolvidos na avaliação, uma das características do SINAES nos seus documentos, tem sido negligenciado. Dessa forma, as condições originais foram alteradas

desvirtuando o valor da participação e do engajamento dos atores envolvidos na avaliação institucional.

8.1.4. A participação (interesse) na avaliação institucional

Na parte inicial deste trabalho, foi citado que o patrocínio estatal provocou/provoca problemas nunca antes vistos e mudanças ao campo da avaliação. Mudanças com característica estruturais na concepção de avaliação, expressando os múltiplos interesses em torno de suas práticas. Nesse contexto, existe uma busca pela instituição da democratização das decisões públicas. Entretanto, reconhece-se que as práticas avaliativas padecem com inúmeras dificuldades para cumprir essas aspirações, sobretudo, a abertura ao escrutínio e deliberações públicas.

Dessa forma, o objetivo desta seção é de identificar os interesses dos atores delineados nas suas participações no contexto de formulação e implementação da avaliação institucional no AVALIES, para reconhecer, os interesses múltiplos na avaliação. Embora, considere-se essa tarefa como algo emblemático no campo da avaliação. Mesmo reconhecendo a ideia de que todos os grupos de interesses colocados em risco, por uma avaliação, têm o direito de apresentar suas demandas, independentemente do sistema de valores que estes adotam (GUBA E LINCOLN, 2011).

Inicialmente, analisa-se o AVALIES na sua coordenação central, na CONAES, para identificar alguns dos interesses em torno dessa esfera de negociação:

Instituição	Participação (Interesse)
CONAES	Ah, uma coisa que sempre é problemática são as representações dos segmentos. Porque primeiro são indicados pela pelas entidades de classe, então nem sempre são pessoas com compromisso com a avaliação em si, não é, são pessoas que a classe indica. (Entrevista 003)
	No que diz respeito a, a CONAES em si, acho que a perspectiva é que a CONAES se volte cada vez mais, e que atue cada vez mais no sentido de melhorar os instrumentos de avaliação, discutir os resultados , avaliar os dados que nós temos aqui [...] (sic). (Entrevista 001)
	Nós tínhamos um problema por algum tempo, nós vimos que a SERES não tava participando [...] uma participação muito irregular, e existia uma falta de diálogo entre o lado da avaliação e o lado da regulação . E, recentemente SERES indicou outra pessoa (sic).
	O corpo da CONAES é a formação de políticas , então não é um trabalho burocrático, não é, é um trabalho de pensar, de projetar, de refletir [...]. (Entrevista 003)

Os dados acima trazem a perspectiva dos membros da CONAES a respeito de alguns dos interesses que subjazem à sua atuação no SINAES. Inicialmente, desvelam a evidência do emblema sobre os interesses das representações dos segmentos docente, discente e dos técnico-administrativos na CONAES, caracterizado pela questão da “ausência de compromisso”. Como analisado neste capítulo, não se trata da ausência de compromisso das entidades, mas destas reconhecerem, como no caso da UNE, outros espaços institucionais mais ‘adequados’ para apresentarem suas demandas em relação ao SINAES.

Possivelmente, essa “ausência de compromisso” esteja associada entre outras coisas ao interesse capitaneado na CONAES na forma como vem conduzindo a revisão dos instrumentos e discutindo-se os resultados das avaliações no SINAES. Observe-se, mais uma vez, a ausência do representante do MEC/SERES as reuniões “nós vimos que a SERES não tava (*sic*) participando” e da falta de diálogo entre avaliação e a regulação nas discussões da CONAES “existia uma falta de diálogo entre o lado da avaliação e o lado da regulação”. E, além dos dados apresentados, é possível visualizar, por meio do exame das atas das reuniões ordinárias, o protagonismo do INEP nas discussões da revisão dos instrumentos e na análise dos resultados da avaliação, já que este órgão estatal é o responsável direto pela operacionalização da avaliação no SINAES.

Interpretando a natureza dos interesses em torno da CONAES, é perceptível que eles giram em torno de dois polos: a sociedade civil organizada (representações dos segmentos) e os órgãos governamentais (o INEP e a SERES). Evidentemente que, as discussões em torno dos instrumentos de avaliação desvelam a questão de quem faz as perguntas (Dimensões e indicadores). E, no caso da avaliação institucional, quem faz as perguntas assume o controle do processo de avaliação, ou seja, o poder.

Se a avaliação assume no SINAES a sua tendência histórica de se constituir numa estratégia estatal de controle da educação superior no cenário nacional, fica óbvio o interesse das agências estatais em protagonizar a revisão dos instrumentos de avaliação, revelando imperiosas evidências de alterações nas práticas, nos modelos e concepções de avaliação, sobretudo, daquelas originadas a partir do interesse direto da intervenção estatal, em detrimento dos interesses da comunidade acadêmica e da sociedade civil como um todo.

Esta evidência vem a confirmar o argumento delineado por Dias Sobrinho (2003) de que a materialização de uma política pública de avaliação como o SINAES desenvolve-se

como expressão das concepções políticas e ideológicas dos interesses subjacentes dos agentes envolvidos diretamente com a questão da qualidade e as finalidades da educação superior. E esses embates de interesses materializam-se nos pressupostos teórico-metodológicos adotados e propagados na política de avaliação em curso, evidenciando tensões paradigmáticas e as disputas no campo da avaliação em torno de seus processos de formulação e implementação.

Identificado alguns dos interesses na esfera central do SINAES, agora, passa-se a identificá-los na base do Sistema, na avaliação interna:

Instituição	Participação (Interesse)
“IFES A”	Então, só esse ano, nós fizemos trabalho com os coordenadores e apresentamos a proposta aos coordenadores, envolvemos aluno, passamos a discutir com os alunos, nós passamos ainda no voluntariado desse semestre, nós passamos de 5% de participação do aluno. (Entrevista 001, segmento docente)
	Aí, quer dizer, os espaços onde a gente tem para poder se apresentar eles acabam sendo esvaziados, não é, a própria comunidade também, num, num tem certo interesse pra participar disso (sic). (Entrevista 004, segmento docente)
	Ela fica basicamente nisso, tanto é que, no caso da “IFES A”, por exemplo, eu acho que, talvez até isso seja comum nas outras instituições, a comunidade acadêmica, ela pouco conhece a CPA (sic). (Entrevista 003, segmento técnico-administrativo)
“IFES B”	É... Tem umas culturas diferentes em cada centro. É que, o que eu percebo é que são culturas, são filosofias diferentes de, de, de vida, de trabalho. E, por exemplo, o Centro tal é muito mais aberto à avaliação (sic). (Entrevista 003, segmento discente)

Em relação ao interesse da participação da comunidade universitária foi possível identificá-lo nos dados coletados de maneira mais nítida nos casos da “IFES A” e “IFES B”. Observa-se que, nos dois casos, a comunidade universitária desconhece a avaliação interna e a CPA, “a comunidade acadêmica, ela pouco conhece a CPA” e apresenta pouco interesse na avaliação institucional “a própria comunidade também, num, num (sim) tem certo interesse pra participar disso [...] nós passamos de 5% de participação do aluno”. Como nas seções anteriores, tende a associar a avaliação interna à tradição do paradigma racionalista, desenvolvendo a concepção de avaliação circunscrita ao conceito de punição e voltada aos interesses proeminentes da gestão. Esta questão está imbricada ao fato evidenciado na “IFES B” a “cultura”, ou melhor, dizendo, as “culturas de cada IFES”, como se verá no próximo capítulo.

Também, como a comunidade universitária não tem a certeza de como será atingida pela avaliação, esta tem receio em participar. E, esse fato está associado ao baixo grau de

informação destinado aos segmentos da comunidade universitária a respeito da avaliação, seus objetivos, finalidades, características, perspectivas, entre outros aspectos. Ainda, longe de esgotar essa discussão, é possível perceber que essa questão está associada ao grau de legitimidade da CPA e da avaliação interna perante a comunidade universitária da IES.

As questões levantadas nesta seção estão diretamente ligadas ao papel que a avaliação assume na percepção dos agentes envolvidos com a avaliação institucional em suas duas modalidades básicas, questão que será abordada na seção a seguir:

8.1.5. O papel da avaliação para os atores na avaliação institucional

Na seção em questão, busca-se desvelar o papel da avaliação para os agentes envolvidos na avaliação, em especial na avaliação institucional. Durante esta fase da pesquisa de campo, foi uma das questões mais emblemáticas tratadas com os entrevistados, haja visto o desconhecimento dos sujeitos a respeito dos modelos de avaliação. Em muitos dos casos, principalmente, nas IFES, foi possível constatar a associação da avaliação de curso com a avaliação institucional.

Por esta razão, ocorreu a necessidade de cruzar os dados das entrevistas com a pesquisa documental, para caracterizar a percepção dos agentes acerca do papel da avaliação. A seguir, apresenta-se uma seleção desses dados:

Instituição	Papel da avaliação para os atores	N. do Protocolo	Fonte de coleta de dados
CONAES	[...] O Sr. [XXXX] considerou que avaliação institucional deveria avaliar o contexto educacional e a articulação entre os cursos, bem como seria um meio para se verificar se os cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> possuem relação com os de graduação.	ATA 005	Pesquisa documental
	O Sr [XXXX] indicou que uma temática de estudo importante seria a autoavaliação e o processo de realização da avaliação <i>in loco</i> , uma vez que a autoavaliação é um dos pilares do SINAES .	ATA 023	Pesquisa documental
“IFES A”	Com 18 mil, fizemos avaliação, (ININTELIGÍVEL – 00:08:25) porque não tem como você fazer desenvolvimento, fazer intervenções na gestão da universidade, sem avaliação .	ENT 001 “IFES A”	Entrevista
	Então, precisamos mudar essa cultura e mostrar que a avaliação não é para, nossa avaliação, que não tem o intuito de punir, nem de penalizar ninguém , mas o nosso intuito é de crescimento institucional, esse é o nosso intuito. Internamente, ela tem esse papel.	ENT 001 “IFES A”	Entrevista

	O problema da avaliação não está na avaliação, o problema da avaliação está no planejamento. Ou seja, se você conseguir implantar um planejamento para universidade, automaticamente a avaliação vai fazer sentido, não é?	ENT 001 “IFES A”	Entrevista
“IFES B”	A “IFES B” assumiu o SINAES como uma sequência a (<i>sic</i>) sua experiência avaliativa, incorporando uma prática de avaliação institucional com vistas ao autoconhecimento . Para orientação e/ou reorientação do seu planejamento, com base na identificação de suas fragilidades e potencialidades [...]	DOC 003 “IFES B”	Pesquisa documental
	A “IFES B” tem sido pioneira na área de avaliação institucional, por acreditar ser a avaliação um instrumento indispensável para a gestão . As ações neste sentido têm acontecido desde os primórdios dos anos 1980 [...]	DOC 003 “IFES B”	Pesquisa documental
	Tem-se entendido, na “IFES B”, a avaliação como um processo de caráter essencialmente positivo, em que se vislumbra a busca de melhorias, e não a punição daqueles setores identificados como ineficientes; ou seja, vislumbra-se a avaliação como uma ferramenta para gestão .	DOC 003 “IFES B”	Pesquisa documental
“IFES C”	A “IFES C” acredita que uma sistemática de avaliação interna deve ser entendida como um mecanismo que propicie e disponibilize informações para melhorar o seu desempenho acadêmico, garantindo a eficiência administrativa .	DOC 001 “IFES C”	Pesquisa documental

Nos dados destacados acima, na CONAES, o papel da avaliação institucional aparece de maneira difusa em uma das falas, com a perspectiva de ampliação de seu foco. Entretanto, a outra fala aponta na mesma tendência, quando pontua o papel da avaliação interna sem articulá-la à avaliação externa como um dos pilares do SINAES. Essa desarticulação, como vista nos capítulos anteriores, é uma tendência na experiência brasileira de avaliação institucional na educação superior e uma de suas questões mais emblemáticas.

Já, nas IFES estudadas, encontra-se o papel da avaliação associado ao planejamento e à gestão, com o intuito de autoconhecimento. Também, evidencia seu caráter não punitivo. Não se refere em momento algum à comunidade universitária, apenas quando sinaliza a questão da não punição. Aqui, desvela-se uma tensão paradigmática entre a avaliação baseada no paradigma racionalista e o paradigma naturalista, na concepção de avaliação democrática. Qual o papel da avaliação, a prestação de contas ou a profissionalização? (SIMONS, 1999).

Tomando como referencia o ator inserido no contexto institucional da CONAES, é possível circunscrever o papel da avaliação associado à prestação de contas, na verificação da eficiência e eficácia institucional a partir do ponto de vista da gestão e da política educacional. Esse papel da avaliação desvela a educação superior brasileira como um instrumento da produtividade e de regulação estatal. Também, desvela o ascendente papel do Estado não apenas no processo de modernização do setor da educação superior, mas na alteração da

concepção de avaliação materializadas nas práticas e modelos avaliativos destas políticas de avaliação.

8.2. Contexto de influência

Nesta seção, analisa-se o contexto de influência, valorizando os aspectos de persuasão, estímulo e coerção, para buscar uma interpretação da influência mútua entre os agentes locais e centrais envolvidos com a avaliação no AVALIES. Para tal, foi realizado o recorte de três (3) agentes institucionais, a saber: o MEC, a CONAES e a CPA. A seguir, agrupam-se os dados referentes ao contexto de influência do MEC, por meio do próprio Ministério e de seus órgãos, na CONAES:

MEC	ANO	CONTEXTO HISTÓRICO	CONTEXTO INSTITUCIONAL
[...] Como segunda preocupação, o Sr. Ministro indicou a necessidade de se estabelecer novas diretrizes para o aprimoramento dos instrumentos de avaliação do ensino superior privado, tendo como foco a exigência da qualidade.	2012	MEC	Ata da 89ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O Sr. Ministro da Educação expressou algumas das preocupações do MEC em relação à CONAES e ao seu relevante papel no sistema de avaliação. Indicou o desejo do MEC por um trabalho mais integrado e articulado entre CONAES, o INEP e a SERES/MEC.	2012	MEC	Ata da 89ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] [Ministro] Ressaltou que a relação com a CONAES é importante, especialmente em um momento em que surge a possibilidade de uma nova redimensão do trabalho, com a proposta da criação do INSAES	2013	SESu	Ata 96ª Reunião Ordinária da CONAES
Acho que a criação do INSAES poderia separar um pouco isso melhor e trazer um benefício ao país, porque uma coisa é avaliar a outra coisa é avaliar e regular o sistema, não é? E, em geral, em todos os países isso é feito de uma maneira independente do governo [...]	2014	INSAES	CONAES Entrevista 001 C
E de outro lado, o que é o fórum político está um pouco ausente, e porque (sic) ausente? Porque ele não tem estrutura, eles não têm funcionários, eles não têm nada, as pessoas que são indicadas para a CONAES vão uma vez por mês, ou duas, numa (sic) reunião [...]	2014	CONAES	INEP - operacionalização da avaliação Entrevista 002 IP
E eu sou defensora dos SINAES, continuo, não mais tem que brigar, o SINAES já não é mais nada daquilo, ele é. A lei está valendo. Se a gente não conseguiu implementar a lei ainda, isso mostra o nosso estágio de democracia, o nosso estágio de democracia [...]	2014	SINAES	INEP - operacionalização da avaliação Entrevista 002 IP
E também acho que o INEP acabou ficando muito sozinho, porque a CONAES, ela não conseguiu ser o espaço de força política para também atuar junto com o INEP nesse front de defesa do SINAES e da avaliação como promoção da qualidade.	2014	CONAES	INEP - operacionalização da avaliação Entrevista 002 IP
O SINAES, quando pensou na CONAES e no INEP e também, também na SESu, que também hoje tem acesso, quando e o decreto... Ponto... tentou dizer as atribuições de cada um, ele tentou separar quem pensa a política de quem executa e revisa. Foi uma preocupação.	2014	SINAES E INSAES	INEP - operacionalização da avaliação Entrevista 003 IP
Olha, veja, até pela questão do envolvimento, pela questão técnica, porque muita discussão no que é realizada na CONAES, é, passa pela questão técnica, não é, sem dúvida o INEP joga um papel ali fundamental, por exemplo, nos cálculos de índices, na, muitas [coisas] [...]	2014	CONAES	Reuniões ordinárias Entrevista 002 C

Para piorar um pouco, aí vem a política e foram feitos os indicadores, as questões dos indicadores, os famosos indicadores de qualidade. Que tornaram tudo aquilo que os SINAES não queria, que era o resultado, antes era o resultado do provão, do ENC [...]	2014	Política do SINAES	INEP - operacionalização da avaliação Entrevista 002 IP
--	------	-----------------------	---

A partir dos dados agrupados é possível, inicialmente, perceber o grau de influência do MEC na CONAES através de seus vários órgãos e até na esfera da legislação e em projetos em tramitação no Congresso Nacional. Na fala do Ministro, na reunião ordinária, é perceptível a persuasão quanto à necessidade de estabelecer novas diretrizes para o aprimoramento dos instrumentos de avaliação referentes ao ensino superior privado; também, a preocupação de articular e integrar os diversos órgãos do MEC com a CONAES e estimular a mesma destacando a sua relação com o MEC como algo relevante, principalmente no contexto de criação do INSAES.

Em segundo lugar, delinea-se o contexto de influência do MEC através da criação do INSAES no sentido de delimitar os domínios da avaliação, da regulação e da supervisão da educação superior. O entrevistado (Entrevista 001 C) ainda cita a diferença do contexto nacional em relação a outros países, aonde a avaliação, regulação e a supervisão da educação superior é realizada de maneira independente do governo. Tanto no primeiro caso, na fala do ministro, quanto no segundo, na fala do membro da CONAES, fica evidente a estratégia estatal de assumir o controle da avaliação, para regulação da educação superior.

Outro fator de influência relevante do MEC sobre a CONAES refere-se à infraestrutura disponibilizada “não tem funcionários, [...] as pessoas que são indicadas para a CONAES vão uma vez por mês, ou duas [...]”. E esse fator, acaba esvaziando de certa maneira a CONAES.

Outro contexto de influência do MEC refere-se aos aspectos operacionais do SINAES, quando desvelado que o processo de implementação ainda não foi completando dentro das expectativas esperadas quando do início do SINAES, associando esta questão diretamente ao grau de democracia existente no próprio sistema “Se a gente não conseguiu implementar a lei ainda, isso mostra o nosso estágio de democracia, o nosso estágio de democracia [...]”. No capítulo anterior, foi trazida essa questão quando da análise do desenho da formulação do SINAES, que esse Sistema de Avaliação estava entre o papel arbitral do Estado e o papel Intervencionista do Estado, além das dificuldades de avanço da democratização das práticas avaliativas na avaliação interna na base do Sistema.

Neste caso, a legitimação do SINAES assumiu mais um aspecto técnico do que político, pois como descrito em uma das falas, a CONAES “não conseguiu ser o espaço de força política para atuar junto com o INEP”, é como se o INEP assumisse a legitimidade técnica em razão do esvaziamento da CONAES no tocante a legitimidade política em torno do Sistema de Avaliação. E, de fato, quem é a CONAES, o MEC.

Além destas questões, outros aspectos relacionados à influência do MEC na CONAES podem ser apontados, entre eles: na legislação, quando pontuou quem deveria pensar (CONAES), executar (INEP) e revisar (SESu) a política de avaliação no SINAES. Desses três órgãos, dois pertencem ao MEC, então, logo, o MEC executa e revisa, para na esfera da CONAES pensar a política. Como analisado anteriormente, a composição da CONAES já expressa o grau de coerção – poder de fogo – do MEC para delinear o formato da implementação do SINAES. O exemplo mais evidente deste “poder de fogo” está associado à introdução dos indicadores e índices de qualidade na avaliação.

Logo, observa-se a partir do MEC, o grau de seu contexto de influência na avaliação externa institucional, quando o mesmo, por meio do INEP, seleciona, capacita e indica os avaliadores externos. Questões que também tem influenciado as discussões na CONAES, com a assunção do papel do INEP, acerca da qualidade, precisão e credibilidade das avaliações, suscitando diversos ajustes nos procedimentos e processos da avaliação externa nos últimos anos, culminando com a elaboração, aprovação e divulgação no novo instrumento de avaliação externa (Nota Técnica 062 e 065, INEP, 2014).

A seguir, agrupam-se os dados referentes ao contexto de influência a partir da própria CONAES:

CONAES	CONTEXTO HISTÓRICO	CONTEXTO INSTITUCIONAL
[...] 1) Considerando que a PL 4372 altera a Lei 10.861/04 e, consequentemente, modifica a estrutura e o funcionamento do SINAES, cabe a CONAES analisar e avaliar o referido PL e se posicionar diante de seus conteúdos, buscando assegurar os avanços [...]	INSAES	Ata da 91ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] 7) O PL 4372, no seu Art. 43º, estabelece que " A CONAES será presidida pelo representante do INSAES " porém isto modifica a Lei 10.861/04, que indica, no seu Art. 7º, a CONAES será presidida por um membro de notório saber, eleito pelo colegiado [...]	INSAES	Ata da 91ª Reunião Ordinária da CONAES

[...] A avaliação, por outro lado, deve ser entendida como uma política de "estado", pois procedimentos e critérios têm que ser fundamentados numa concepção de qualidade e baseados em noções de ordem técnica, protegidos de interferências de natureza política [...]	INSAES	Ponderações da CONAES acerca do INSAES na 101ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] A [XXXX] informou que em relação à composição e estrutura do INSAES, o mesmo assumirá as funções de supervisão, avaliação e regulação. Serão indicados analistas específicos para dar celeridade aos processos de avaliação e regulação.	INSAES	Ata 97ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] No item 14 do documento que justifica a criação do INSAES, é firmado que servidores do INSAES deverão atuar como coordenadores das comissões que efetuarão as visitas de avaliação, mas isto vai contra a prática predominante no contexto internacional [...]	INSAES	Ata da 91ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O PL, no seu Art. 3º, estabelece que a avaliação da educação e sua regulação seriam realizadas no âmbito da mesma instância, mas no SINAES os dois processos são desenvolvidos de forma separada, conforme recomendado na literatura internacional [...]	INSAES	Ata da 91ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O PL, no seu Art. 3º, estabelece que a avaliação da educação superior e os consequentes processos de regulação e supervisão sejam realizados no âmbito da mesma instância.	INSAES	Ponderações da CONAES acerca do INSAES na 101ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O Presidente da CONAES esclareceu que, em outros países, a instituição assume a responsabilidade sobre essas avaliações [Avaliação externa e interna]. Explicou que não seria o caso de se importar modelos de outros países, pois as culturas regionais	Outros Países	ATA da 78ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O presidente da CONAES leu o instrumento de Avaliação do Chile. Relatou que os chilenos fazem análise do processo de autoavaliação, por meio de áreas: gestão educacional; docência de graduação e pós-graduação; área de vinculação.	Avaliação do Chile	ATA da 76ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O Presidente tornou para análise o quadro comparativo do Projeto de Lei 4372, de 2012, indicando que há no PL pontos que influem diretamente no SINAES, ainda que sinalizem para sua preservação. Propôs a elaboração de um documento da CONAES que trate da questão	INSAES	Ata 97ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O [XXXX] leu as dimensões da que são utilizadas na República Dominicana: 1 - filosofia da instituição (Inclui PDI); 2 - organização administrativo-acadêmica (missão, visão, valores); 3 - oferta acadêmica (perfil do egresso) [...]	Avaliação da República Dominicana	ATA da 76ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O [XXXX] apresentou uma avaliação norte-americana. Explicou que eles consideram 5 dimensões em um pentágono. Reforçou que esse tipo de gráfico é o melhor para visualização das dimensões.	Avaliação nos Estados Unidos	ATA da 76ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O senhor [XXXX] [...] Relembrou que nos EUA desde o século XIX se faz (sic) visitas. Esclareceu que quando o SINAES foi criado a visita era o único modelo de se avaliar, depois foi se introduzindo (sic) os indicadores.	Avaliação nos Estados Unidos	Ata da 80ª Reunião Ordinária da CONAES

[...] O Sr. [XXXX] chamou a atenção para Inciso VI do Art. 1º do Regimento Interno da SERES, que indica que é competência da SERES "estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior.	SERES	Ata 92ª Reunião Ordinária da CONAES
[...] O Sr. [XXXX] [...] Citou dois problemas [INSAES] a) que o presidente do INSAES seja membro nato da Câmara da Educação Superior e b) o representante do INSAES na CONAES seja o Presidente da CONAES.	INSAES	Ata da 91ª Reunião Ordinária da CONAES
Bom a CONAES, e nós como representante (<i>sic</i>) do corpo docente, a gente vê com bons olhos não é, a criação do INSAES. É, é pelo fato de reunir ali, no mesmo, numa mesma instância os vários atores ali, que estão relacionados ao processo de avaliação, de regulação.	INSAES	CONAES
É, na verdade quem tem posições predominantes na CONAES são o que nós chamamos de os professores notório saber, que são cinco, que normalmente são pessoas que têm um compromisso com a avaliação em si, e o INEP, que está ligado com a implementação.	Formulação e implementação da política de avaliação	Reuniões ordinárias da CONAES
Eu estou preocupado com o INSAES. Eu, eu digo isso abertamente, nós fizemos um documento que está na página da CONAES, na verdade foi (<i>sic</i>) eu que fiz o documento, foi aprovado pela CONAES, é um documento da CONAES, mas nós mostramos uma série de, montamos uma série.	INSAES	Documento da CONAES sobre o INSAES na 101ª Reunião Ordinária
Mas a regulação é outro campo, não é, a SERES é uma secretaria de regulação, que tendo assento na CONAES, mas a gente não pode mandar neles, a gente pode sugerir, a gente pode, nós, nós entendemos que SERES tem que nos deixar para, independente para fazer nosso trabalho (<i>sic</i>).	SERES - regulação e os índices	Reuniões ordinárias da CONAES

Observando o contexto de influência a partir da própria CONAES e não mais do MEC, é possível perceber uma preocupação a criação do INSAES, como demonstram as Atas da 91ª Reunião, da 97ª Reunião e da 101ª Reunião da CONAES. Esse contexto de influência aparece várias vezes nas atas da CONAES e nas entrevistas realizadas com seus representantes. Em segundo lugar, há uma nítida preocupação com o papel da SERES em relação à CONAES, como revela a Ata da 92ª Reunião. Em terceiro, com o modelo de avaliação da educação superior de outros países, apresenta-se nos dados da Ata da 78ª Reunião, Ata da 76ª Reunião, Ata da 80ª Reunião da CONAES. E, em quarto e último lugar deste agrupamento, desvela-se a influência dos representantes de notório saber na CONAES.

Em relação ao INSAES, maior questão das quatro listadas, na CONAES existe uma preocupação em torno da manutenção de seu papel no SINAES e de sua independência em relação a esta nova proposta de agência, quando ressaltada a possibilidade do seu presidente

ser o próprio presidente do INSAES. Também, de suas atribuições específicas diante de um contexto de esvaziamento em relação aos órgãos do MEC.

Se esse cenário de criação do INSAES vier a ser confirmado de acordo com o contexto de influência a partir da percepção da própria CONAES, apropriando-se da teorização de MacDonald (1995), é possível desvelar um panorama de consolidação do modelo burocrático e de controle da avaliação no SINAES em detrimento do modelo democrático de avaliação. E, além do mais, a consolidação da estratégia estatal na experiência brasileira de controlar condução da política de avaliação e da avaliação institucional, alterando a sua concepção em torno das práticas e modelos avaliativos e de suas premissas políticas (HOUSE, 2000).

A seguir, nos dados apresentados, caracteriza-se o contexto de influência na avaliação interna, a partir da Comissão Própria de Avaliação (CPA) nas IFES estudadas:

CPA	IFES	N. do Protocolo
A primeira CPA no âmbito da “IFES A” foi constituída em 2005, mediante Portaria “IFES A”/Gabinete 143, de 6 de abril de 2005, com mandato de dois anos, e reconduzida, pelo mesmo período, conforme a Portaria “IFES A”/Gabinete 196, de 20 de maio de 2008.	“IFES A”	DOC 002 “IFES A”
Em 2011 foi nomeada uma nova CPA, que se encontra em processo de elaboração do projeto de autoavaliação e de estruturação das condições de apoio técnico e infraestrutura necessária para a implementação de mais um ciclo avaliativo [...]	“IFES A”	DOC 002 “IFES A”
Então, fizemos isso 2010, 2011, e nessa, nessa série de intervenções que nós fizemos, nós fizemos uma proposta para Reitoria, ela já no, a, nova reitora, ela foi membro da CPA, no ano passado, ela é uma pessoa de pesquisa, que pesquisa avaliação (<i>sic</i>) [...]	“IFES A”	ENT 001 “IFES A”
Foi, foi a Reitora me é, nomeou e um ex-membro da Comissão Própria de Avaliação anterior que era do Departamento aqui e ele já se aposentou é que indicou meu nome pra Reitora (<i>sic</i>).	“IFES A”	ENT 001 “IFES A”
É, no caso da “IFES A”. Como a “IFES A” é uma Universidade digamos assim relativamente grande, e ela tá distribuída na cidade, em mais de, de um <i>Campi</i> , inclusive no interior esse trabalho ele se torna um pouco mais difícil (<i>sic</i>).	“IFES A”	ENT 004 “IFES A”
Olha, pra ser muito sincero, eu creio que ela trabalha com certa parcialidade, mas assim, uma parcialidade é, por, por, por exemplo, professor [XXXX], que o Superintendente de Avaliação e Desenvolvimento lá da universidade, ele já foi coordenador da CPA (<i>sic</i>).	“IFES A”	ENT 004 “IFES A”
A gente tem, quando pode, divulgado na ASCOM. A ASCOM, a ASCOM agora está encarando, que a gente fez uma reunião com o gabinete, e o gabinete passou, olha, a CPA é a “IFES B”, então, vocês auxiliem. Tanto que a página tá sendo ajudada pela ASCOM (<i>sic</i>).	“IFES B”	ENT 004 “IFES B”
Então, tá com cara de institucional. O que a gente acha assim, é que, por exemplo, a gente é autônomo, mas nós não deixamos de ser “IFES B”. Essa é, é, a ideia. Alguns pensam assim, quando eu sou autônomo, eu não posso ter nada da “IFES B” [...] (<i>sic</i>).	“IFES B”	ENT 004 “IFES B”
Indicação, ou seja, a CPA era um, uma pessoa dele. Entendeu?	“IFES B”	ENT 004 “IFES B”
Basicamente a quantidade de atividades (ININTELIGÍVEL) 16:33. Levantamento, informação, análise, estatística, variações setoriais... Uma quantidade até está muito grande. Tem muitos <i>Campi</i> no interior (<i>sic</i>).	“IFES C”	ENT 002 “IFES C”
E então o reitor da época, a gente fazia a avaliação por adesão, mas fizemos no centro, departamento, e fizemos um grande diagnóstico dessa Universidade que surpreendeu.	“IFES C”	ENT 001 “IFES C”

Nos dados acima, o contexto de influência na avaliação interna, a partir da CPA, nas IFES pesquisadas, desvela um grau de dependência destas Comissões em relação à gestão, como revela a entrevista 004 “IFES B” e a Entrevista 001 “IFES C”. As questões em torno desta tendência estão associadas desde os processos de indicação dos membros (DOC, 002 “IFES A”; Entrevista 001 e 004 “IFES A”; Entrevista 002 “IFES B”), da infraestrutura para o desenvolvimento dos trabalhos da avaliação interna (DOC 002 “IFES A”; Entrevista 002 “IFES C”), das autorizações para divulgação dos resultados das avaliações (Entrevista 004 “IFES B”) até a sensibilização da comunidade universitária (Entrevista 004 “IFES A”).

Dessa maneira, a legitimação da avaliação não advém de seu potencial político e democrático mediante o apoio da comunidade universitária, sua legitimação é de origem técnica e advém diretamente da gestão da IFES para consecução da atividade de avaliação interna. Por essa razão, a avaliação interna desenvolvida nos âmbitos descritos apresenta a tendência de ser propriedade da gestão em detrimento da comunidade universitária. Outro aspecto que interfere diretamente na atuação desta Comissão refere-se ao tamanho e à forma como essas IFES são organizadas, especialmente após a adesão dessas Instituições ao REUNI, como resultado do processo de expansão e interiorização das universidades.

O contexto de influência descrito interfere diretamente na forma como a CPA opta pela concepção metodológica da avaliação em curso em cada IFES. Os aspectos suscitados tendem ascendentemente levar a CPA a deslocar a avaliação interna do paradigma naturalista, na concepção democrática de avaliação, como descrito na Legislação base do SINAES, para o paradigma racionalista na implementação do AVALIES.

Essas evidências acabam por contribuir para a compreensão das razões pelas quais a comunidade universitária posiciona-se distante tanto da CPA quanto da avaliação interna. Pois, quem acaba determinando as dimensões e as questões a serem pontuadas na avaliação estão associadas ao contexto influência da gestão em detrimento da comunidade. Dessa forma, as principais demandas que norteiam os debates internos nas IFES passam distantes da avaliação interna, alcançando outras esferas; quando, na verdade, primeiramente as principais questões da universidade deveriam passar pela avaliação interna. Talvez, esse seja um dos motivos ao nível da avaliação nas IFES que relegou a avaliação interna ao segundo plano nos primeiros dez anos do SINAES.

Enquanto que no cenário das agências centrais do SINAES observa-se o processo de colonização do MEC na condução da política de avaliação, consequentemente da avaliação externa; ao nível das IFES, observa-se a colonização da avaliação interna pela gestão local, deixando em segundo plano a comunidade universitária no desenvolvimento do AVALIES. Certamente, um aspecto comprometedor da democratização da avaliação e desvelador dos embates paradigmáticos entre tradições de avaliação distintas.

No decorrer deste capítulo, foi analisada a dimensão temporal e o contexto de influência da avaliação. Em relação à dimensão temporal abordaram-se os atores em suas resistências, adesões e o papel que estes atribuem à avaliação institucional, às formas de participação da comunidade universitária na avaliação institucional. No contexto de influências, caracterizou-se as influências que possivelmente alteram o processo de implementação do AVALIES, consequentemente, da concepção de avaliação institucional no SINAES.

Nas resistências dos atores à avaliação institucional foi possível caracterizar interesses distintos tanto em termos de agências estatais e de IFES como em seu processo de implementação. Enquanto que, nas agências estatais, as questões das resistências desvelam preferencialmente os interesses dos atores em relação ao modelo de regulação da educação superior e em torno da estratégia estatal de supervisão da educação superior. Nas IFES, a preocupação dos atores circunscreve-se à adoção da concepção de avaliação a ser implementada e ao jogo de interesses dos segmentos e da gestão em torno da avaliação.

Em relação à adesão dos atores, foi possível compreender que o uso dos diagnósticos da avaliação numa gestão compartilhada e a sensibilização da comunidade universitária constituem-se em estratégias capitais para a adesão dos segmentos à avaliação institucional. Diferentemente, da avaliação externa, pois a adesão ocorre de maneira burocrática, para atender a exigência da regulação estatal. Esses aspectos são variáveis relevantes e possivelmente podem modificar as condições originais da concepção de avaliação institucional delineada no SINAES.

No que concerne aos interesses dos atores a respeito da avaliação na esfera da CONAES estes giram em torno da sociedade civil organizada e das agências estatais. Consequentemente, as discussões em torno dos instrumentos de avaliação desvelam a questão de quem faz as perguntas – dimensões e indicadores. Já, em relação aos interesses da

participação da comunidade universitária percebeu-se desconhecimento da avaliação interna pela mesma tendendo a associá-la ao paradigma racionalista, desenvolvendo a concepção de avaliação circunscrita ao conceito de punição e voltada aos interesses da gestão local e do sistema. Também, para comunidade universitária não fica evidente como será abrangida pela avaliação, desenvolvendo desconfiança em participar.

Nas análises realizadas a partir das entrevistas e atas da CONAES a respeito da avaliação para os atores no AVALIES, o papel da avaliação institucional surge de maneira difusa e desarticulada em relação as suas modalidades básicas. No caso das IFES, o papel da avaliação está associado ao planejamento e à gestão, com o intuito de autoconhecimento. Também, evidencia seu caráter não punitivo. Porém, não se refere à comunidade universitária, apenas quando sinaliza a questão da não punição. Tomando como referência o contexto institucional da CONAES é possível circunscrever o papel da avaliação associado à prestação de contas, na verificação da eficiência e eficácia institucional a partir do ponto de vista da gestão e da política educacional. Esse papel da avaliação desvela a educação superior brasileira como um instrumento da produtividade e de regulação estatal. Fica também evidente o ascendente papel do Estado não apenas no processo de modernização do setor da educação superior, mas também na alteração da concepção de avaliação.

O contexto de influência no cenário das agências centrais do SINAES é esboçado pelo processo de colonização do MEC na condução da política de avaliação. E, nas IFES, a colonização da avaliação, pela gestão local, deixando em segundo plano, a comunidade universitária no desenvolvimento do AVALIES. Esses aspectos pontuados da relação entre gestores e a comunidade universitária comprometem a articulação entre a avaliação interna e externa e são contribuintes de possíveis mudanças na concepção de avaliação institucional no AVALIES.

9 ANÁLISE DA PERSPECTIVA CULTURAL DA AVALIAÇÃO

Nos capítulos anteriores, analisou-se o AVALIES em suas duas modalidades básicas, a partir da perspectiva tecnológica e política, para compreender a complexidade da temática da avaliação institucional, quando circunscrita ao âmbito do desenvolvimento de uma política de avaliação no campo da educação superior.

No capítulo em questão, continuando a análise, agora, apropriando-se da terceira das três perspectivas de inovação educativa desenvolvida por Ernest House, a perspectiva cultural, e da teoria da avaliação democrática desenvolvida por Barry MacDonald, almeja-se analisar os determinantes que impactam o processo de implementação da política, a realidade e a identidade que a avaliação assume nas IFES e nas Instâncias centrais do SINAES, para desvelar os usos da avaliação nos processos micro e macro de tomada de decisão acerca dos diagnósticos levantados pelo AVALIES.

O campo de análise da perspectiva cultural faz referência à “imagem de comunidade” e propõe-se a analisar os efeitos das inovações considerando os distintos participantes em distintas culturas e tradições. A problematização da análise repousa na questão da difusão da inovação de uma cultura a outra, centrando na forma como os agentes interpretam os fatos, quando as peculiaridades sociais e culturais constituem-se em fatores capitais. Está entre os tipos de estudos mais usuais desta perspectiva, o estudo do contexto cultural, dos sistemas de crenças.

Essa perspectiva trabalha com o pressuposto de que as mudanças culturais são lentas, por essa razão se considera que o estudo da cultura deve pautar-se na natureza normativa, em que indivíduos, grupos e as relações entre estes são analisados num ecossistema.

Ressalta-se mais uma vez que a análise da avaliação institucional circunscrita, agora, à dimensão cultural, é baseada na organização e sistematização dos dados coletados na Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), no Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e em três Universidades Federais da região nordeste do Brasil, com experiências distintas na modalidade de avaliação problematizada.

9.1. Determinantes culturais

Nesta seção, almeja-se analisar os determinantes culturais que impactam a avaliação, em especial a avaliação institucional, no contexto da CONAES, do INEP e da IFES no processo de implementação do AVALIES em suas modalidades básicas de avaliação interna e externa. Dessa forma, espera-se desvelar como as tradições de avaliação, amparadas em paradigmas distintos materializam-se no desenvolvimento das práticas de avaliação institucional no SINAES.

9.1.1. Determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto da CONAES

Como afirmado na análise da perspectiva tecnológica, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) é um sistema complexo e sua implementação desvela distintos interesses de vários atores em torno da avaliação. Esses múltiplos interesses e preferências da burocracia estatal, das famílias, do mercado, da comunidade acadêmica, da gestão das IFES, da mídia e da sociedade civil, por exemplo, em torno das práticas avaliativas desvelam a perspectiva cultural da avaliação e fazem referência à “imagem de comunidade” (HOUSE, 1994).

Desse ecossistema, que envolve o AVALIES no SINAES, nesta seção, analisam-se os determinantes culturais que impactam a avaliação oriunda dessas relações de interesses e preferências em torno das práticas avaliativas desenvolvidas no âmbito da CONAES, órgão responsável pela formulação e coordenação do SINAES.

Na pesquisa desenvolvida neste trabalho, foi possível caracterizar alguns dos determinantes que impactam o processo de implementação da avaliação institucional na esfera da CONAES, desvelando seus usos no SINAES ao nível macro de tomada de decisão acerca dos diagnósticos levantados no AVALIES.

A seguir, caracterizam-se os principais determinantes culturais que impactam a avaliação institucional no SINAES discutidos e debatidos no âmbito da CONAES:

Determinantes culturais no âmbito da CONAES	
Determinantes culturais	• Delimitação conceitual • Burocratização da avaliação • Familiaridade dos avaliadores com os pressupostos teóricos da avaliação • Validação da avaliação

O quadro acima foi montado a partir dos dados oriundos das entrevistas com os representantes da CONAES e da análise das informações descritas nas atas das reuniões ordinárias da CONAES entre os anos de 2011 a 2013, disponibilizados no seu site. Um dos determinantes mais visíveis no âmbito das discussões na CONAES, que impactam diretamente o desenvolvimento das práticas avaliativas no AVALIES, é a dificuldade na delimitação conceitual entre avaliação, regulação e a supervisão da educação superior

[...] A reunião prosseguiu com a colocação do Senhor [XXXX] acerca da necessidade de modificações em cinco pontos da legislação do SINAES. Primeiro, relatou que não há diferenciação clara entre avaliação e regulação na legislação [...] (ATA 001 – CONAES).

[...] O Presidente da CONAES explicou que ainda há o desafio da clara distinção entre os conceitos de regulação, supervisão e avaliação. (ATA 003 – CONAES).

[...] Pontuaram que no cenário nacional brasileiro e no âmbito do SINAES nem sempre tem sido tranquila a relação regulação e avaliação sinalizando que neste aspecto o papel de uma comissão assessora, como a CONAES, é eminentemente um papel republicano [...] (ATA 28 – CONAES).

Os fragmentos acima foram selecionados a partir das atas da CONAES em três momentos distintos do processo de implementação da avaliação, Ata 001, 003 e 028. Esses três fragmentos e sua dimensão temporal ilustram a recorrência e a dificuldade da delimitação conceitual em torno destes três conceitos importantes: a avaliação, regulação e supervisão, sobretudo, em relação aos dois primeiros.

Como pontuando nos capítulos anteriores, as concepções da avaliação estão fortemente relacionadas com a perspectiva de regulação adotada pelo Sistema e vice-versa. Por exemplo, se no Sistema não houver clareza quanto ao modelo de regulação a adotar, também será difícil escolher a concepção de avaliação a ser utilizada. Em outro caso, vários grupos podem desvelar intenções de implementar distintas concepções de regulação,

consequentemente, desenvolverão variadas preferências em torno dos modelos avaliativos e dos usos em torno dos diagnósticos da avaliação.

Esse movimento define o alcance da avaliação, em especial da avaliação institucional, no sistema da educação superior e enquanto política pública. Também, evidencia a construção de distintos modelos avaliativos caracterizados por pressupostos teórico-metodológicos de tradições contraditórias, reflexo dos múltiplos interesses dos agentes envolvidos no jogo das práticas avaliativas, em qualquer de suas modalidades, constituindo-se uma das marcas mais evidentes deste campo disciplinar ao longo de sua construção histórica e que influenciou e influencia a compreensão sobre a avaliação na educação superior.

Como desvelado nos fragmentos, a relação entre esses conceitos não é tranquila, caracteriza-se pela tensão por envolver tradições de avaliação e regulação distintas no Sistema. Como afirmado anteriormente, a consolidação e frequência dos processos de avaliação como mecanismos de regulação e indução de políticas, materializados nas experiências de políticas de avaliação da educação superior no Brasil, têm apresentado inúmeros problemas de ordem teórico-metodológica e axiológica.

No caso do SINAES, existe uma tentativa de conciliar distintas concepções de regulação e a retomada da avaliação como no modelo do PAIUB, pois não se pode esquecer que como política pública, o SINAES busca articular o “estado em ação” (AZEVEDO, 2004) na educação superior, uma vez que avaliação é intrinsecamente relacionada com a regulação Estatal, pois no SINAES a regulação é realizada por atos autorizativos de IES e de cursos de graduação (credenciamento, credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento) e a supervisão apresenta o objetivo de zelar pela qualidade da oferta de educação superior no Sistema Federal. Já a avaliação desenvolve-se como processo formativo e referencial para a regulação e supervisão da educação superior, com o intuito de promover a melhoria de sua qualidade (Lei nº 5.773/06). Essa concepção está presente no documento produzido pela CEA (BRASIL, 2004).

Mas, o que essas evidências apontam, no caso do SINAES? Apropriando-se do referencial teórico deste trabalho, é possível visualizar no SINAES, em seus documentos, o contexto da concepção de regulação das “Organizações ou sistemas de organizações” (DUPRIEZ E MAROY, 2000), no qual a concepção de avaliação supera a perspectiva técnica

e burocrática e alcança a dimensão política e democrática, característica dos regimes de regulação pós-burocráticos.

Todavia, caso recorrente na experiência brasileira, em sua implementação, devido à dificuldade da delimitação conceitual em torno desses três conceitos importantes, a avaliação, regulação e supervisão padecem na articulação entre vários tipos de controle e processos horizontais: regulação controle (formal) mais regulação situacional (informal), impactando a compreensão, por exemplo, da avaliação institucional como um processo de negociação, em que o juízo de valor não é validado apenas por meio de processos técnicos, mas pelos interesses dos atores sociais envolvidos com a avaliação. Por essa razão, a dificuldade de estabelecer os modelos de avaliação transacionais (ÂNGULO, 1988), como no caso do AVALIES. E a avaliação interna e externa, neste caso, tende a se desenvolver conflituosamente no modelo experimental, como análise de sistema (HOUSE, 2000).

Ainda, tomando como referência Dupriez e Maroy (2000), é possível atribuir a continuidade desta tensão, sobretudo no SINAES, por causa da adoção, na política educacional brasileira, dos modelos pós-burocráticos do quase-mercado e do Estado-avaliador, revelando certo grau de hibridismo entre essas duas perspectivas.

Porém, por outro lado à adoção dessas duas perspectivas pós-burocráticas, levando, a princípio, à avaliação no ENADE e no AVALIES a assumir o seu papel somativo e formativo, não ocorrem de maneira regular no SINAES, apresentando-se distorções na avaliação da educação superior brasileira, uma vez que a regulação controle (formal) se sobrepõe à regulação situacional (informal), inibindo-se a articulação entre ambas, gerando o determinante cultural da burocratização da avaliação, inviabilizando em certo grau o papel formativo e, conseqüentemente, democrático da avaliação (MACDONALD, 1995). A seguir, na esfera da CONAES, ilustram-se alguns dos traços da burocratização da avaliação:

[...] A Sra. [XXXX] afirmou que do total de 2791 (duas mil setecentos e noventa e um) instituições, 1.123 (mil cento de vinte e três) não realizaram a postagem. Informou que no ano passado, tiveram (*sic*) duas prorrogações nos prazos e que as IES foram [...] (ATA 015 – CONAES).

[...] O Sr. [XXXX] afirmou que, com essa periodicidade do ciclo avaliativo, o tempo torna-se pouco para se implementar melhorias. (ATA 003 – CONAES).

[...] o Sr. [XXXX] pontuou que a demora no trâmite dos processos acarretam problemas à avaliação das instituições. (ATA 003 – CONAES).

[...] O Sr. [XXXX] esclareceu que há morosidade no processo de avaliação. Relatou que o processo é longo até chegar às avaliações externas e, por isso, a regulação fica prejudicada. Sugeriu que fossem criados indicadores, o que se desse maior [celeridade] (*sic*). (ATA 007 – CONAES).

Na Ata 015, destaca-se a dificuldade na postagem dos relatórios da avaliação interna no e-MEC, pois um número expressivo de IES foi contextualizado no cenário de inadimplência, embora, nos últimos dois últimos anos, esse percentual venha sendo reduzido. Em relação à Ata 003, as discussões apontam para a periodicidade do ciclo avaliativo e a demora dos trâmites dos processos acabam impactando negativamente a avaliação das instituições. Tanto é fato, que o INEP no ano de 2014, por meio das notas técnicas 062 e 065 estabeleceu o novo ciclo avaliativo da avaliação institucional, passando a ser de três (03) anos. Na Ata 007, destaca-se que o maior problema no ciclo avaliativo se refere à “morosidade no processo de avaliação no ciclo”, dificultando a execução das avaliações externas e, conseqüentemente, prejudicando a regulação.

Essas evidências caracterizam o processo de burocratização da avaliação no SINAES, em especial do AVALIES. O que esses dados indicam? Apropriando-se de Dias, Horiguela e Marchelli é possível compreender que:

O SINAES está assumindo para si mesmo apenas o aspecto regulatório da avaliação, deixando o elemento formativo para as próprias IES, eximindo-se, portanto, de construir um amplo sistema formal para orientá-las ética e politicamente (2006, p. 457).

Na visão desses autores, o SINAES dificulta o desenvolvimento de novas metodologias de avaliação qualitativa voltadas para os compromissos sociais celebrados pelas IES. Destacam o excesso de burocracia do SINAES como um processo oneroso e lento. Visão compartilhada por Rothen (2006), para quem os processos avaliativos são longos e trabalhosos.

Dessa forma, a sugestão para se criarem novos “indicadores” com vistas a superar os entraves da burocratização parece levar o SINAES a ser destituído de sua ideia-força originária – *Sistema* –, ao mesmo tempo em que a avaliação institucional é enfraquecida e burocratizada. A consequência poderá ser o esvaziamento da ideia de comunidade avaliativa em função, dentre outras, da suspensão do diálogo pedagógico e autorregulatório entre a

comunidade universitária e a gestão das IES. Percebe-se, deste modo, a tendência da redução da avaliação à classificação e à provisão de informações para o mercado educacional e para as agências estatais – ênfase na premissa utilitarista da avaliação.

Segundo Dias Sobrinho (2010), tais aspectos podem ser percebidos através da ênfase dada à medição e à classificação dos cursos e das IES, por parte da grande mídia impressa e televisiva, da desvalorização da autoavaliação e da assunção da burocratização dos processos avaliativos (Dias Sobrinho 2010).

Apropriando-se de MacDonald (1995) o determinante cultural da burocratização tem levado o AVALIES a assumir a concepção de "a avaliação como controle" em detrimento da concepção de "avaliação do serviço público" (Avaliação Democrática). A conexão cada vez mais estreita com a perspectiva da avaliação burocrática reforça a visão da avaliação como estrutura de controle, para permitir e validar o poder das agências centrais em detrimento da comunidade – a sofisticação da avaliação como estratégia estatal. Dessa forma, a problematização fundamental que motiva esta categorização é: quem controla o uso de novos conhecimentos e que tem acesso a ele? No caso em questão, o Estado.

A principal característica da avaliação controle é a distribuição de informação, porém, essa distribuição de informação não é entre a comunidade universitária. O Estado, maior interessado na realização da avaliação, tem poder de decisão e acessa as informações (MACDONALD, 1983). Compreende-se que no caso do AVALIES, esse acesso é complexo, porque o tipo de informação produzida é de natureza técnica e não reflete a forma de perceber e interpretar da comunidade envolvida, pois, a avaliação, consequentemente, neste caso, não desempenha seu papel público, pois responde a interesses privados ou institucionais de âmbito restrito.

Esse aspecto leva a outro determinante cultural na esfera da CONAES que impacta o desenvolvimento da avaliação institucional no SINAES, a familiaridade dos avaliadores com os pressupostos teóricos da avaliação.

Bom eu acho que a gente tem dialogado com o INEP para melhorar o treinamento do avaliador, pois eu acho que é uma questão importante, mas acho que um passo fundamental foi dado é, no sentido de, de melhorar o instrumento de avaliação, para que fique menos subjetivo [...]. (Entrevista 001, representante da CONAES)

É como eu te falei agora pouco (*sic*), é, realmente, há essa crítica, e essa crítica tem até algum fundamento, não é, em função do número elevado de instituições que se

tem no país, do, do, do baixo número de avaliadores, não é, e de mesmo de funcionários que tem lá [...] (*sic*). (Entrevista 002, representante da CONAES).

Outra coisa que eles queixam, em algumas áreas eles queixam sobre a qualidade dos avaliadores, não é, que não são bastante capacitados, não dominam aquela área suficientemente, não entende aquele tipo de instituição, não é, por exemplo, [...] (*sic*). (Entrevista 003, representante da CONAES).

Tem (*sic*) seis mil avaliadores participando do processo, e tem (*sic*) avaliadores realmente que não tem (*sic*) experiência, que não tem (*sic*) maturidade, não estão bem. Estamos com um processo para tentar identificar os avaliadores que não estão fazendo bem [...]. (Entrevista 003, representante da CONAES).

Nos dados apresentados acima, em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, quando foi posta essa questão, na ocasião da realização das entrevistas semiestruturadas, esse aspecto apareceu espontaneamente entre dois dos três entrevistados (Entrevista 001 e 003). Em segundo lugar, a familiaridade dos avaliadores com os pressupostos teóricos da avaliação foi associada ao baixo número de avaliadores com essas prerrogativas no conjunto de avaliadores no sistema, quando comparado ao numeroso quantitativo de IES no País (Entrevista 002). Em terceiro lugar, foi destacada a baixa qualidade e questionou-se o alcance da formação inicial e continuada dos avaliadores (Entrevista 003). Em quarto lugar, a experiência e maturidade dos avaliadores externos (Entrevista 003). E, em último, os esforços do INEP para melhorar a formação inicial e continuada e o desenvolvimento de mudanças nos instrumentos de avaliação externa com vistas a diminuir a subjetividade dos avaliadores (Entrevista 003). Aqui, tratou-se no âmbito das avaliações externas, porém a questão é bem mais emblemática no caso das avaliações internas.

No trabalho foi possível identificar, nas observações participantes das avaliações internas, uma aproximação dos avaliadores internos e externos ao compreenderem a avaliação institucional, utilizando a taxonomia de House (2000) como modelo de análise de sistema em detrimento do modelo de estudo de caso, pois, no modelo de análise de sistema, a avaliação é caracterizada pela aplicação de questionário, de forma pontual, referenciada pela coleta de dados restrita a esse instrumento e a validade ocorre por dados estatísticos em detrimento dos aspectos qualitativos e da perspectiva da intuição/pluralista. Também, uma ênfase da avaliação para a gestão da IES e das agências centrais em detrimento da comunidade. Esse aspecto fragiliza a articulação entre a avaliação interna e externa, fundamental no AVALIES. Scriven (1969) argumentava que as práticas de avaliação nas dimensões formativa e somativa

articulados são indispensáveis à realização de avaliações de qualidade nos sistemas educacionais.

Dessa forma a avaliação formativa relaciona-se diretamente com a decisão de desenvolver um programa ou com a sua modificação/revisão. Já, avaliação somativa associa-se à decisão de continuar, alterar ou encerrar um projeto, produto ou programa. Nessa perspectiva, com papéis distintos, os dois tipos de avaliação são relevantes para determinar o mérito em relação ao objeto educacional avaliado. É interessante notar que os avaliadores, de um modo geral, tendem a trabalhar mais com o tipo de avaliação somativa, uma avaliação que se limita à constatação do sucesso e do fracasso do objeto avaliado, em detrimento do uso da avaliação formativa.

Essa problemática é uma das mais visíveis no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), como evidenciado no âmbito da CONAES, em que a avaliação institucional é desenvolvida por agentes que dominam os constructos teórico-metodológicos cientificado paradigma racionalista, mas não possuem, em sua maioria, a familiaridade com as teorias da avaliação, impactando diretamente as práticas de avaliação interna e externa (AVALIES), como se verá mais adiante.

Esse elemento evidencia uma das maiores queixas em relação ao SINAES, pois o papel do avaliador formativo externo nem sempre é considerado. A ausência de familiaridade dos avaliadores com o objeto avaliado e o seu contexto, bem como as percepções *a priori*, fragilizam a compreensão dos aspectos negativos e circunscreve as avaliações externas ao âmbito da perspectiva somativa em detrimento dos aspectos formativos. No caso, há uma nítida inversão de papéis; mas, não do mérito do objeto avaliado.

Esse aspecto aponta para outro determinante cultural bastante evidente no AVALIES, na esfera da CONAES, a validação da avaliação

Olha, é, eu vou te falar até um pouco mais do que a minha percepção, mas, o que apareceu, o que tem aparecido, nos fóruns, não é, uma reclamação que aparece com muita força nos fóruns, é, é o grau de subjetividade que tem (sic) nos instrumento (sic) de avaliação. (Entrevista 002, CONAES).

O fragmento selecionado acima retrata a compreensão de um dos membros da CONAES e de sua percepção nos fóruns sobre o SINAES, a respeito da validação da

avaliação e o seu grau de subjetividade materializado nos instrumentos de avaliação. O que estaria, a princípio, detrás desta discussão?

Como afirmado no referencial teórico, os debates acerca da subjetividade do avaliador proporcionam a Stake (1967) desenvolver o modelo da avaliação responsiva e proporcionar o aparecimento da avaliação naturalista, por visualizar dois atos indissociáveis na avaliação, a descrição e o julgamento de valor, algo aceitável e desejável na avaliação institucional no SINAES.

Nessa forma de avaliação, os aspectos subjetivos adquirem visibilidade. E o valor de um objeto de avaliação não pode estar restrito à mensuração dos resultados. Por isso, defendia a multiplicidade de instrumentos de avaliação, desde observação sistemática, ao uso de entrevistas. O relevante está na variação de fontes e instrumentos de coleta de dados e de avaliação. Algo impensável para muitos em relação à avaliação interna e externa no SINAES, por serem marcados pela tradição racionalista da avaliação (GUBA E LINCOLN, 2011).

A problematização da subjetividade como argumento desfavorável a esse tipo de abordagem foi definitivamente elucidada por Guba e Lincoln (1981), sendo uma restrição – a subjetividade – semelhantemente aplicável a abordagens que têm uma orientação objetivista. As censuras à supervalorização da observação e às análises baseadas em perspectivas individuais, bem como ao fato de a pesquisa naturalista proporcionar insuficiente ou mesmo nenhum mérito pelo emprego de instrumentos de medida ou do uso da normatização, compõem os assuntos essenciais por parte dos que seguem abordagens não subjetivistas.

Por esta razão, no AVALIES na perspectiva positivista prevalece, por caracterizar-se num realismo ingênuo, a realidade real, e pela dualidade/objetiva que desvela um saber experimental; constituindo-se um obstáculo a compreensão da avaliação institucional circunscrita ao paradigma naturalista.

9.1.2. Determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto do INEP

Na seção anterior, analisaram-se os determinantes culturais que impactam a avaliação, em especial da avaliação institucional, na esfera da CONAES. Agora, continuando a análise busca-se verificar quais os principais determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto do INEP. Diferentemente da CONAES que tem a reponsabilidade de coordenar e

estabelecer as diretrizes da avaliação no SINAES, o INEP tem como missão a operacionalização da avaliação, sobretudo, da avaliação externa. Por essa razão, pela natureza do INEP, a análise voltar-se-á especificamente para a avaliação externa, uma vez que a avaliação interna fica a cargo dos agentes nas IES.

Na análise sobre a avaliação externa operacionalizada pelo INEP, foi possível mais uma vez identificar o determinante cultural da “validade da avaliação” como uma questão relevante no desenvolvimento dos trabalhos dos avaliadores externos no SINAES. A seguir, apresentam-se dois fragmentos amparados em duas entrevistas que ilustram essa questão:

Ah, **eu te falei dos elementos mais subjetivos** mesmo, não é, e isso é pouco tempo, pensar bem, dez anos é pouco tempo para conseguir fazer um sistema desse tamanho, com duas mil e quatrocentas instituições, num país tão enorme, tão distinto quanto é o Brasil (Entrevista 002 – INEP). (*grifos nossos*).

É, isso é complicado, não é, **porque não tem como a gente fugir da parte subjetiva da avaliação**, também, por mais que a gente capacite, em cima de tal instrumento e tudo, explique todos os, os procedimentos, os comportamentos que o avaliador deve ter...(Entrevista 001 – INEP) (*grifos nossos*).

Nos fragmentos acima, é possível desvelar que as questões em torno da validade da avaliação ressaltam a problematização em torno da subjetividade do avaliador. No entanto, como ressaltado na seção anterior, a subjetividade não é um problema, apenas quando associada aos defensores de práticas avaliativas que repousam na tradição da objetividade e quando não é desenvolvida no âmbito dos pressupostos teórico-metodológicos do paradigma naturalista.

A questão que envolve o avaliador na avaliação externa institucional reside no fato de que o avaliador é solicitado a integrar os dados numa perspectiva ampla, composta por sua própria experiência e o contexto em que o caso se situa. Isso, no AVALIES, requer que sua prática, aliada à sua capacidade de interpretação e à destreza de comunicação, constituam requisitos relevantes e articulados na elaboração de um quadro coerente a respeito de uma determinada instância da realidade institucional avaliada. Algo complexo e impraticável para avaliadores imersos na prática do emprego de instrumentos de medida ou do uso da normatização, elementos essenciais por parte dos que seguem perspectivas não subjetivistas.

Dessa forma, como afirmado anteriormente, a realidade não será apenas representada por um conjunto de tabelas, com dados significativos ou não, mas um relato que, embora de natureza intuitiva, preocupar-se-á em transmitir uma imagem sistêmica do fenômeno

avaliado. O leitor receberá o relato e a interpretação desse fenômeno e naturalmente acrescentará suas próprias interpretações.

Esse aspecto desvela outro determinante cultural que impacta o desenvolvimento da avaliação institucional externa, o grau de familiaridade dos avaliadores com os pressupostos teóricos da avaliação, em especial, com os pressupostos teóricos da avaliação amparados na tradição naturalista. A seguir, apresentam-se dois fragmentos que ilustram essa questão na avaliação externa desenvolvida pelo INEP:

Dizem que o avaliador não está devidamente preparado, ele não leu todos os documentos que a instituição mandou, e faz perguntas irrelevantes, pede coisas irrelevantes. (Entrevista 002 – INEP).

Por mais que haja o trabalho de capacitação e discussão, é difícil a gente ter pessoas com essa concepção de avaliação que ela não é para ir lá para regulamento. Tem (*sic*) muita gente que só consegue enxergar dessa maneira. (Entrevista 002 – INEP).

O primeiro fragmento aponta para um problema comum nas avaliações externas, partindo do ponto de vista das IES e de suas queixas a respeito da avaliação institucional, o cumprimento dos rituais da avaliação. Essa é a primeira evidência do grau familiaridade do avaliador com os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação, em qualquer uma de suas tradições avaliativas.

O segundo fragmento aponta para o baixo alcance dos trabalhos de capacitação e discussão acerca da concepção da avaliação no SINAES entre os avaliadores externos. Verificou-se que uma parte dos avaliadores externos é criticada pelas IES por desenvolverem uma avaliação no âmbito burocrático (MACDONALD, 1995), estilo auditoria, restringindo a possibilidade de diálogo e o aspecto formativo e pedagógico da avaliação externa neste contexto. A tradição racionalista, conseqüentemente, gerencial, da avaliação voltada essencialmente para a gestão, em detrimento dos interesses dos outros atores envolvidos, principalmente da comunidade.

No estudo foi possível, nas observações dos participantes, notar questões do tipo “se a instituição não tiver cerca de 90% de participação na avaliação dos questionários (*sic*) eu coloco logo nota 2”; outro elemento comum nesses casos foi “a avaliação precisa validar-se em estatísticas, qual o seu método? Isso é para evitar a subjetividade”. Esses aspectos impactam decisivamente o desenvolvimento da avaliação institucional no SINAES.

Além disso, essas evidências apontam para outro determinante cultural da avaliação institucional no tocante à avaliação externa, a metodologia. A seguir, apresenta-se um fragmento que denota essa questão:

Então o tempo, não é, essa questão do tempo é importante. É uma questão importante, mas aí a gente passa a ter uma questão operacional que é terrível, principalmente na avaliação institucional, não é. Uma instituição grande ela (*sic*) realmente precisa de muito tempo. (Entrevista 002 – INEP).

Aqui, ficam mais uma vez expressa as dificuldades de compreensão acerca dos pressupostos teóricos do campo da avaliação e da avaliação institucional. Segundo Stake (1994), a maior parte das avaliações qualitativas buscam proporcionar realce às descrições e à interpretação personalizadas, qualquer que seja sua orientação – naturalista ou qualquer outra. O essencial em uma avaliação desse modelo é a observação reflexiva e interpretativa, para que seja admissível reconhecer o significado de uma variável e suas implicações. Logo, o tempo e a operacionalização deste processo é uma questão relevante e como visto no fragmento um dos principais temas debatidos no âmbito do INEP.

Pois, o papel do avaliador na avaliação institucional desvela-se pela sua atuação, uma vez que se envolve de maneira a participar de todas as operações concernentes ao caso, o que lhe vai permitir uma reflexão mais intensa sobre as ocorrências analisadas. Entretanto, nem tudo o avaliador vai poder obter abertamente, daí a necessidade em destinar parte do seu tempo à pesquisa de campo – entrevistas – e à pesquisa documental, procedimentos característicos de avaliação qualitativa. Porém, no AVALIES o tempo destinado, de três (3) dias, e o tamanho das IES, sobretudo no caso das IFES, inviabiliza essa prática de avaliação externa de acordo com modelo adotado. Amparando-se na experiência norte-americana, tal prática apresenta a duração em torno de seis meses em média, tanto de avaliação de instituições como de cursos.

Uma dificuldade relevante na avaliação institucional refere-se à relação do próprio caso a ser avaliado. O avaliador, em certas circunstâncias, já tem uma avaliação predefinida, não o escolhe, como por exemplo, no caso do SINAES, na avaliação externa. É interessante ressaltar que, na seleção de uma avaliação, faz-se imprescindível identificar o potencial de informações que essa avaliação pode fornecer ou, em outros termos, estabelece-se que a

avaliação selecionada proporcione uma conveniência para aprender. Questão relegada no ritual da avaliação por parte dos avaliadores externos como visto no fragmento anterior.

No desenvolvimento de uma avaliação no modelo de estudo de caso, como a avaliação institucional, deve-se deliberar a respeito de distintos e complexos problemas, entre os quais o da escolha da amostra. Embora que em certos casos a amostra já esteja determinada, como no AVALIES, é imprescindível que o avaliador tome cuidado com relação às pessoas, aos lugares e aos acontecimentos que necessitam ser avaliados. Por isso, a escolha da amostra pelo avaliador vai depender da sua experiência e da sua intuição (HOUSE, 2000). A dificuldade no trato da amostra, no caso da avaliação externa, no AVALIES, acontece quando se necessita nomear grupos particulares para observação de um determinado elemento. Tudo isso implica que, antes de nomear a amostra, deve-se debater acerca da questão com diferentes pessoas e se obtenha dados precisos (SIMONS, 1999), porém como afirmado nas seções anteriores, muitas das IES são inadimplentes em seus relatórios e muitos desses relatórios não tratam das dimensões e não apresentam análises coerentes com os pressupostos teórico-metodológicos do SINAES.

Dessa forma, o AVALIES acaba sendo impactado por outro determinante cultural relevante neste contexto articulado aos outros já descritos nesta seção, a legitimidade dos agentes. Já que, realizar a avaliação externa nessas condições exige certo grau de apropriação dos pressupostos teórico-metodológicos e de experiência em relação às práticas avaliativas. A seguir, apresentam-se evidências de como ocorre essa legitimação no âmbito da avaliação externa, operacionalizada pelo INEP:

Eu tenho certeza que não, porque a gente não tem os avaliadores todos para isso, porque a gente tem uma visão ainda, estou imbuído do poder, tenho o poder, a barganha, tem (*sic*) gente que não tem interesse nenhum em melhoria institucional, [...] (Entrevista 002 – INEP).

Então, tentando dar conta de, é uma reflexão constante, que não para. Melhorando muito a questão do BASIS, então hoje o avaliador entra e sai, ele precisa tomar cuidado para ele se manter, se tem algum tipo de dano, se ele está automaticamente excluído [...] (Entrevista 002 – INEP).

O grande eixo. Então quê que (*sic*) o INEP vem fazendo para promover os SINAES, para promover a avaliação institucional? Eu diria que no último ano fez muitas coisas, que ele tem feito, esses aprimoramentos do BASIS são muitas coisas [...] (Entrevista 003 – INEP).

Tem, hoje tem o, o, inclusive hoje tem o, após a avaliação, a instituição pode avaliar os avaliadores pelo sistema, não é. O comportamento do avaliador, a questão ética, a capacidade, o conhecimento do avaliador, de um a cinco. A própria instituição avalia (Entrevista 001 – INEP).

Amparando-se na classificação de Casanova (1995), é possível reconhecer que a avaliação externa é caracterizada pela origem dos avaliadores, no caso externos à instituição. No AVALIES, o recrutamento desses avaliadores é realizado pelo INEP, logo desvela a tendência, apropriando-se de MacDonald (1995), da constituição do modelo burocrático no SINAES, pois, em outras experiências de avaliação institucional, essa origem dos avaliadores externos está associada a agentes desvinculados da esfera estatal.

É perceptível nos fragmentos acima um esforço no âmbito do INEP em promover a legitimação dos avaliadores externos perante as IES. No primeiro fragmento, observa-se a dificuldade desta promoção, uma vez que existem problemas em relação à postura dos avaliadores externos nas avaliações *in loco*. No segundo e terceiro fragmentos, observa-se uma tentativa do INEP para corrigir as eventuais distorções quanto à postura dos avaliadores externos nas avaliações *in loco*, o aprimoramento do BASIS, banco de avaliadores. No quarto fragmento, desvela-se mais um esforço adicional do INEP, a introdução da avaliação dos avaliadores externos pelas IES no sistema e-MEC.

Apropriando-se de MacDonald (1995), pensar o modelo democrático significa, também, circunscrevê-lo numa lógica educativa em detrimento de sua estratégia de oposição à posição racionalista. Então, o objetivo primeiro do avaliador seria, neste caso, refletir sobre as possibilidades educativas, o sentido pedagógico, e compartilhar a avaliação com os sujeitos, aspectos que evidenciaram dificuldades de materialização e comprometeram diretamente a legitimidade dos avaliadores externos perante as IES. Por exemplo, no caso do modelo democrático, ele caracteriza-se pelo desenvolvimento fundado na comunidade, nas relações de responsabilidades e na diversidade.

Para tal, o avaliador deveria considerar que a metodologia da avaliação deveria ser elaborada de acordo com os processos de negociação. Seu posicionamento deveria ser de orientador e de promotor do diálogo, discussão e análise para que os envolvidos conheçam o funcionamento do AVALIES. Deveria fomentar a iniciativa para reformular e reconduzir o desenvolvimento da avaliação externa.

Entretanto, a concepção de avaliação descrita nos fragmentos é distinta da perspectiva democrática descrita por MacDonald (1995). Além disso, a legitimidade dos avaliadores, a partir do contexto do INEP, baseia-se preferencialmente na perspectiva técnica em detrimento dos aspectos políticos, embora haja um esforço em reconhecer a postura ética dos avaliadores.

9.1.3 Determinantes culturais que impactam a avaliação no contexto das IFES

Nas seções anteriores, analisaram-se os determinantes culturais que impactam a avaliação, em especial a avaliação institucional, na esfera da CONAES e do INEP. Agora, continuando a análise busca-se verificar quais os principais determinantes culturais que impactam a avaliação institucional no contexto das IFES estudadas.

Diferentemente da CONAES, que tem a responsabilidade de coordenar e estabelecer as diretrizes da avaliação no SINAES; e do INEP, que tem como missão a operacionalização da avaliação, sobretudo, da avaliação externa, nas IFES, a avaliação institucional nas IFES desenvolve-se por meio da coordenação da Comissão Própria de Avaliação (CPA). Por essa razão, a análise voltar-se-á especificamente para a avaliação interna, uma vez que a avaliação interna fica a cargo dos agentes nas IFES.

Na análise sobre a avaliação interna coordenada pela CPA, foi possível mais uma vez identificar um conjunto de determinantes culturais que impactam diretamente o desenvolvimento da avaliação, agora no contexto das IFES estudadas. Nesse conjunto, foram selecionados os determinantes culturais que incidiram com maior frequência e resultaram do maior ou menor grau de experiência histórica dos contextos institucionais analisados.

Um dos determinantes cruciais no desenvolvimento da avaliação institucional apareceu nos três casos estudados, com certo grau de semelhança entre as distintas Instituições analisadas, o acesso e divulgação dos resultados da avaliação. No caso da “IFES A” pôde-se observar que:

É. Não temos não. Mas, é, então, o quê (*sic*) que nós estamos fazendo agora? Nós estamos tentando fazer justamente essa articulação, forçar essa articulação. Mostrar que existe um relatório de análise que é muito bom. [...]– Então. De 2004 até 2013, nós nunca tivemos avaliação externa e cada relatório aparece como se fosse um relatório fechado, como fosse um relatório de um ciclo fechado, mas não é. (Entrevista 001, representante do segmento docente – “IFES A”).

A experiência da “IFES A” retrata que o acesso às informações e aos resultados da avaliação é um processo restrito e voltado para a gestão da IFES e das instâncias centrais do SINAES, para fins regulatórios, como rege a Lei. A princípio, a comunidade universitária é relegada ao segundo plano, quando se trata do acesso à informação e aos resultados da avaliação. Também, a articulação entre a avaliação interna e externa apresenta dificuldade de desenvolver-se. Esses aspectos, na avaliação interna, são mais uma vez confirmados no caso da “IFES B”, quando um dos entrevistados afirma:

A falta de contato. Contato permanente, porque o papel da CPA para diagnosticar e elaborar esse relatório, esse relatório não é divulgado [...] (Entrevista 005, representante do segmento discente – “IFES B”).

No fragmento acima, é constatado mais uma vez a fragilidade do acesso à informação e à divulgação dos resultados da avaliação à comunidade universitária. Na análise dos dados da “IFES C” a fragilidade reaparece novamente, quando o entrevistado afirma:

Segundo segmento técnico administrativo é, não sabe, como é que se diz? Não se faz conhecer e o estudante conhece e reclama do ‘*feedback*’. Não, os alunos reclamam como eu já lhe falei, novamente desse *feedback*, eles reclamam que avaliam, avaliam e não veem o retorno [...] Pois é, existe essa que (*sic*) eu lhe falei, não é, uma grande dificuldade é levar o retorno (Entrevista 003, representante do segmento técnico-administrativo – “IFES C”).

No contexto institucional da “IFES C”, apesar de sua experiência contínua com o modelo de avaliação institucional desde o PAIUB, o determinante cultural reaparece com as mesmas características das demais IFES analisadas, mesmo com experiências distintas em relação à avaliação institucional. Apropriando-se do referencial teórico do trabalho, é possível reconhecer na literatura acadêmica que essa é uma questão crucial no modelo de estudo de caso, que originou o modelo de avaliação institucional na experiência brasileira, e tem a ver diretamente com o grau de empoderamento da comunidade universitária e com a democratização da avaliação nos contextos institucionais estudados.

Partindo da perspectiva desses dois últimos argumentos, por um lado, D. Stufflebeam (1971) defendia que o avaliador deveria prover de informações os administradores, para que eles pudessem realizar as tomadas de decisões, portanto, uma versão burocrática (MACDONALD, 1995) e gerencial da avaliação (GUBA E LINCOLN, 2011).

Por outro lado, Cronbach (1963) compartilhava do argumento de que o avaliador além de prover as informações, tinha que decidir em conjunto com os beneficiários acerca das tomadas de decisões. Ampliando essa última perspectiva, Stake (1975; 1978) adotou, além da provisão de informações, uma visão mais aberta à tomada de decisões, com a inclusão de vários grupos – pais, professores, patrocinadores, entre outros – reconhecendo uma visão pluralista e democrática da avaliação.

Dessa forma, com relação à problematização a respeito do acesso e divulgação dos resultados das avaliações nas IFES pesquisadas, observou-se que o desenvolvimento da avaliação interna tende a limitar o acesso e a divulgação dos resultados das avaliações aos administradores locais e centrais do SINAES, excluindo a comunidade universitária, assumindo uma perspectiva contraditória em relação às posições recomendadas pela literatura acadêmica a favor da ampliação da divulgação dos resultados das avaliações à comunidade (HOUSE, 2000; MACDONALD, 1995).

Entre os elementos estruturais de seu modelo democrático, MacDonald (1995) sustentava que os agentes avaliados deveriam ter o direito à informação, à garantia do equilíbrio dos interesses educativos e à independência da avaliação. Apropriando-se dos argumentos desse autor, as informações que a avaliação pode fornecer são determinantes para se estabelecer as forças e interesses na avaliação institucional. Também, considerava que a avaliação é um poderoso instrumento de empoderamento da comunidade e o exercício desse poder depende do acesso à informação relevante e da representação que se faz dos distintos grupos de interesses em torno das questões educacionais.

Nos contextos analisados, esse determinante cultural impacta o desenvolvimento da avaliação institucional, deslocando-a de sua perspectiva democrática para a perspectiva burocrática no formato de sua implementação, pois a principal característica da avaliação controle é a distribuição de informação para a gestão. A avaliação, conseqüentemente, nesses casos, não desempenhou seu papel público, pois respondeu aos interesses privados ou institucionais de âmbito restrito (MACDONALD, 1983).

Estes últimos aspectos desvelam a recorrência de outro determinante cultural, a burocratização da avaliação no caso das IFES analisadas. Das três IFES pesquisadas esse determinante foi mais evidente nas “IFES A” e “IFES C”

Agora, assim, é, é, um detalhe. Quando a, quando a CPA, ela é, digamos assim, ela é necessitada, do tipo, **vem uma comissão do MEC fazer um reconhecimento de um determinado curso**, vem para determinado curso, **fazer avaliação para reconhecimento** [...] (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo – “IFES A”). (*grifos nossos*).

Então, toda vez que **você tem regulação junto com avaliação**, a avaliação para promoção, a chamada educativa junto com a somativa, ela dá de, ou um ou outro. Ou você, ou você orienta, educa, ou **você pune e regula**, ou você... Não dá pra fazer (*sic*) (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”). (*grifos nossos*).

Mais a gente como avaliador não consegue falar quando tem um problema na avaliação. E geralmente quando tem um questionamento alguma coisa mais subjetiva, você quer fazer uma pergunta, ele manda cópia do arquivo, por exemplo, fica tudo na sua responsabilidade, não tem uma orientação mais próxima para a pessoa, eu acho que é porque é pessoal é tudo **muito técnico, muito burocrático**, muito automatizado, não que a automação seja ruim, mas eu acho que faça uma diferença (Entrevista 001, segmento docente – “IFES C”). (*grifos nossos*).

No caso das duas IFES, a perspectiva burocrática de avaliação aparece desvelando o demandante e o destinatário preferencial da avaliação, as agências estatais (INEP e SERES), em detrimento da comunidade. Nesse cenário, a relação do avaliador interno com a comunidade é desestimulada, uma vez que se considera depositário das agências estatais para promover os seus próprios juízos de valor, independentemente de outras vozes e interesses (MACDONALD, 1983).

Em síntese, pelas evidências apresentadas, a fonte de interesse da avaliação aponta para as agências estatais em detrimento da comunidade universitária. A avaliação está a serviço das agências governamentais e a técnica de coleta de dados de apresentação é credível para os administradores, consequentemente, o proprietário da informação produzida é a administração estatal no âmbito da burocracia central e local. Embora, muito mais útil à primeira do que à segunda.

Esse aspecto é confirmado por meio de outro determinante cultural da avaliação, o demandante. A amostra mais representativa deste fenômeno ocorreu na “IFES A”

Mas o tempo inteiro nós estamos fazendo avaliação, então, é, a Reitoria está o tempo inteiro, não é, através dos seus, é, dos seus consultores, **o tempo inteiro está lá dizendo, olhe, tem que fazer assim, tem que fazer assado** (*sic*). (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”). (*grifos nossos*).

No fragmento acima, é possível perceber o papel proeminente do gestor da IFES no desenvolvimento da prática da avaliação interna. A parte destacada representa o interesse do demandante na avaliação. Na realidade, neste jogo, não existe certo ou errado, apenas uma opção política em torno do modelo de avaliação, a avaliação baseada na concepção gerencial. Essa evidência é um dos fatores que pode desvelar uma das inúmeras razões em torno das fragilidades no AVALIES, no estabelecimento da avaliação democrática.

Como a avaliação, neste caso, destina-se preferencialmente à gestão, em prejuízo dos interesses da comunidade universitária, as dificuldades de engajamento da própria comunidade e de sua representação na Comissão Própria de Avaliação (CPA) também caracterizam uma dessas fragilidades no AVALIES e se enquadram em mais um determinante cultural que dificulta a ruptura da avaliação com a tradição de avaliação burocrática e gerencial. Acerca desta questão, foram encontradas evidências importantes nos casos das “IFES A” e da “IFES B”, como aparece nos fragmentos a seguir:

Então, o aluno, os alunos, eles disseram isso no documentário, não é, que ele não tem mais a clareza, né, o movimento não tem mais uma clareza em relação à avaliação. Mas, por tradição, eles continuam sem participar, não é? (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”).

Mas a questão da participação das pessoas da, da Universidade na, na própria CPA me parece que é um grande desafio, quer dizer, você assim de repente contar que vai existir na instituição alguém interessado em avaliação para poder dar conta de um (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo – “IFES A”).

É. Eu assim, minha, opinião só minha, cabeça minha. Eu... É porque quando você forma uma, uma, uma CPA, você tem que formar com pessoas que representem, que pelo menos que estejam com vontade de trabalhar naquilo, eu acho que só por (Entrevista 003, segmento docente – “IFES A”).

Agora no, no geral eu vejo assim que têm (*sic*) limites a participação da, do membro externo da CPA, tem limites e acho que de acordo com a realidade, é assim como membro da CPA está em momentos mais específicos (Entrevista 001, técnico-administrativo – “IFES B”).

Mas é a questão, por exemplo, hoje temos é, (*sic*) uma carga de trabalho muito grande, no Núcleo Gestor, principalmente. Teoricamente, nós teremos redução de 20 horas, mas não temos nenhuma gratificação. E aí, as autoridades se, se colocam na seguinte situação (Entrevista 004, segmento docente – “IFES B”).

A principal dificuldade eu a... É pela questão do tempo, é, como as reuniões, ou a avaliação do curso, (*sic*) não tem certo padrão de acontecer (*sic*). Então, tanto faz acontecer uma avaliação hoje, outra amanhã, outra, outra, e passar um tempo sem ter aval (Entrevista 005, segmento discente – “IFES B”).

Nos fragmentos acima, observam-se as fragilidades de engajamento tanto da comunidade acadêmica, quanto dos representantes da CPA, nos processos da avaliação interna nas IFES pesquisadas. Esclarece-se que este fenômeno também aconteceu na “IFES C”, todavia os casos mais representativos encontrados foram nas “IFES A” e “IFES B”, evidentemente somou-se a este processo o impacto da experiência em avaliação interna na IFES.

Nos casos citados, apropriando-se do referencial teórico deste trabalho, por exemplo, na “IFES A” os discentes não se engajam na avaliação interna pelo motivo de não terem sido oportunizados com informações acerca da avaliação na IES, “os alunos, eles disseram isso no documentário, não é, que ele não tem mais a clareza (*sic*)”, informações que vão muito além do processo de sensibilização, vão do acesso aos diagnósticos da avaliação na Instituição até a promoção do acompanhamento das tomadas de decisões – ação institucional – oriundas da avaliação interna. Caso a gestão não leve em consideração esse aspecto, a avaliação para qualquer um dos segmentos transforma-se em um mero processo formal e burocrático, a comunidade universitária é excluída do processo de autorregulação institucional e a regulação ocorrerá preferencialmente a partir dos agentes externos, no caso em questão, da burocracia estatal.

No tocante à participação dos representantes da comunidade universitária na CPA, em ambos os casos, vai no mesmo sentido da participação da comunidade, como no episódio dos discentes, pois não há clareza acerca do processo de avaliação: o por quê? Para quê? Como? Para quem? Quando? Entre outros aspectos.

Dessa maneira, o engajamento torna-se uma questão que está associada aos interesses dos atores no processo de avaliação. É perceptível nos contextos analisados que o interesse em torno da avaliação não advém da comunidade, uma vez que a mesma não demandou a avaliação e nem foi estimulada suficientemente a isso.

O comum, nos dois casos analisados, é da CPA promover a coleta de dados por meio de questionários aplicados nos segmentos da comunidade, instrumento que possui limitações na promoção do diálogo entre os atores, pois as perguntas são previamente estabelecidas. E neste jogo, quem faz as perguntas exerce o poder na avaliação institucional. E esse aspecto é um dos principais obstáculos à promoção do engajamento da comunidade universitária na

avaliação institucional. Portanto, o excesso de trabalho e o tempo para realizar a avaliação interna dos membros da CPA estão associados às questões de interesse e de ordem metodológicas respectivamente.

Esses dois últimos elementos apontam diretamente para outro determinante cultural que impacta o formato da implementação da avaliação interna, a fragmentação. Nos casos analisados, foi possível perceber uma tendência em avaliar preferencialmente o desempenho docente em detrimento das políticas para o ensino e das outras dimensões, sobretudo, no diálogo com a comunidade universitária; pois as outras dimensões, geralmente, apareciam na avaliação interna através da coleta de dados da pesquisa documental, análise dos documentos oriundos da gestão. As demais dimensões não foram colocadas em discussão no âmbito da comunidade, exceto a infraestrutura, mas não como política de infraestrutura, apenas como lista de comprovação. No fragmento a seguir observa-se essa questão de maneira mais evidente:

A tentação da fragmentação é um dos maiores desafios da avaliação de uma instituição complexa e diversa como a “IFES A” (Entrevista 001, segmento discente – “IFES A”).

Independentemente do grau de experiência das IFES em relação à prática de avaliação interna institucional, o desafio foi/é superar a “tentação da fragmentação”, uma das mais evidentes características da tradição da avaliação gerencial e burocrática, pois sempre sinaliza em atender prioritariamente os interesses da gestão em detrimento dos interesses da comunidade. Obviamente, defende-se neste trabalho uma articulação equilibrada desses interesses no processo de avaliação, para possibilitar visualizar no SINAES, em seu processo de implementação, o contexto da concepção de regulação das “Organizações ou sistemas de organizações” (DUPRIEZ E MAROY, 2000), em que a concepção de avaliação superaria a perspectiva técnica e burocrática e alcançaria a dimensão política e democrática.

A fragmentação, nos casos analisados, está associada a outro determinante cultural importante no contexto da prática de avaliação interna, a metodologia. Nas três IFES analisadas aparecerem questões relevantes acerca desta problematização

Olha, aqui na “IFES A”, para mim, é, primeiro é a gente conseguir colocar um instrumento, um instrumento de avaliação que seja mais, mais direcionado, que tenha um retorno melhor, que possa (*sic*) reutilizar (Entrevista 003, segmento docente, “IFES A”).

É, o máximo que a gente conseguiu fazer como o nosso instrumento de avaliação, o principal instrumento de avaliação interno, ele não está funcionando. A gente tem um, um modelo anterior que foi criado por uma professora. Mas que entrou em descrédito (Entrevista 002, segmento docente, “IFES A”).

Pessoal. Só queria pessoal (*sic*) e, exatamente, para auxiliar na confecção de indicadores de instrumento. Isso é o que eu acho que é o mais frágil, a gente não ter um instrumento com essa visão que a gente está querendo. A gente está querendo pegar o quê (Entrevista 004, segmento docente, “IFES B”).

Ainda é a ausência de uma cultura de avaliação, uma visão é, (*sic*) muito tradicional que se tem de instrumentos de avaliação, visto por alguns como punição, e também nós temos aqui muito fortemente uma, a resistência da própria CE, do centro de educação (Entrevista 006, segmento docente – “IFES B”).

É. Pronto. Um ponto que eu vejo que ele assim, porque são muitos alunos na avaliação institucional, então hoje é um trabalho muito árduo dos componentes de avaliação trabalhar, analisar acho que 33 mil alunos já daqui da “IFES C” (Entrevista 005, segmento docente – “IFES C”).

Os dados acima desvelam, nas três IFES pesquisadas, a tendência de manutenção da tradição metodológica da avaliação tradicional – paradigma racionalista. Além disso, uma dificuldade em estabelecer os indicadores e os aspectos a serem observados na avaliação interna, como evidenciado nas falas “primeiro é a gente conseguir colocar um instrumento, um instrumento de avaliação que seja mais, mais direcionado”, “A gente tem um, um modelo anterior que foi criado por uma professora. Mas que entrou em descrédito”, ‘Pessoal. Só queria pessoal e, exatamente, para auxiliar na confecção de indicadores de instrumento. Isso é o que eu acho que é o mais frágil’, também, certa dificuldade em estabelecer os critérios, parâmetros e os tipos de instrumentos e o percurso metodológico da coleta de dados no processo de avaliação interna. Ainda, a metodologia empregada está associada a uma cultura de avaliação voltada para punição “Ainda é a ausência de uma cultura de avaliação, uma visão é, muito tradicional que se tem de instrumentos de avaliação, visto por alguns como punição, e também nós temos aqui muito fortemente uma, a resistência” provocando resistências da comunidade acadêmica ao processo de avaliação, como demonstrado no caso da “IFES B”.

Esse último fato aponta para a necessidade de a prática de avaliação aproximar-se de suas concepções mais contemporâneas, evidenciando-a como um processo de negociação, em que o juízo de valor não se restringe ao aspecto técnico dos avaliadores, mas, sobretudo, aos

aspectos dos interesses dos sujeitos na avaliação (GUBA E LINCOLN, 2011), elemento essencial na avaliação institucional.

Por esta razão, a participação dos atores na avaliação é um dos determinantes culturais mais relevantes, pois expressa sua propriedade política e ética. Então, como essa participação foi desenhada nos contextos institucionais analisados? A seguir, apresenta-se um exemplo representativo que ilustra bem essa questão nas IFES, a partir do contexto da “IFES A”:

Ele leva um tempo enorme resolvendo esse negócio, não é? O quê (*sic*) que ele faz? Ele marca tudo numa coluna só ou então marca de qualquer jeito, para ele se livrar, porque ele quer fazer a matrícula dele, não é? (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”)

Não... Não... Não, nossa e da comunidade. Foi em conjunto porque a gente via que a participação era baixa, principalmente por isso. Dezesete questões por disciplina é uma coisa muito grande, e o que era mais... O que é pior, eram 17 (Entrevista 003, segmento docente – “IFES A”).

A participação nos contextos analisados foi semelhante, porém no caso da “IFES A”, esse tipo de participação ficou mais evidente, o preenchimento do questionário. Utilizando-se a taxonomia de House (2000), o emprego deste instrumento – questionário – nas IFES analisadas, desvela a tendência da avaliação interna desenvolver-se como “modelo de decisão”, levando os agentes internos a resolver o problema de sua legitimidade e alcance tomando como destinatários os responsáveis pelas decisões, em detrimento da comunidade, delimitando-a como pesquisa de opinião e circunscrevendo-a ao âmbito da neutralidade.

Diferentemente, do modelo de decisão, o objetivo da avaliação interna, nos documentos do SINAES a respeito do AVALIES, visualiza a avaliação institucional caracterizada pela identificação do interesse direto da comunidade universitária da IES avaliada, a visão dos envolvidos. Trabalha na perspectiva democrática, buscando desvelar os múltiplos interesses no processo, levando a avaliação a assumir a negociação como pressuposto básico, porém, como visualizado nos casos analisados, a implementação da avaliação interna distancia-se desta perspectiva de avaliação.

Esse distanciamento gera outro determinante cultural que impacta a avaliação institucional, as resistências. A seguir apresentam-se dados que ilustram essa problematização

Bom, eu acho que as principais dificuldades, é, vem (*sic*) um pouco da, das pessoas em, da, do membro da comunidade e, digamos, em aceitar a avaliação, não é? Quer

dizer, eu acho que há uma resistência de todos os segmentos, talvez mais no segmento docente (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo – “IFES A”).

Não sei, há certo temor de alguma coisa que seja denunciada ali, e isso causa certo desagrado. Eu, pelo menos, vejo isso como, como um obstáculo para, pra realização da avaliação de uma maneira plena na universidade (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo – “IFES A”).

Tomando como referência o caso da “IFES A”, observa-se a dificuldade da comunidade universitária em aceitar a avaliação, pois a mesma sempre associa a avaliação ao aspecto da punição. Essa dificuldade ocorreu nas outras IFES analisadas e caracteriza-se como um dos maiores obstáculos à realização da avaliação interna no AVALIES e está vinculada aos outros determinantes culturais, especialmente, à metodologia empregada, às formas de participação desenvolvidas e à fragmentação da avaliação.

9.2 Perspectiva cultural: identidade da avaliação

Na seção em questão, busca-se compreender a realidade e a identidade que a avaliação institucional assume no processo de implementação do AVALIES, caracterizando os interesses e as significações dos agentes a respeito da avaliação. Dessa maneira, fazendo-se referência à “imagem de comunidade”, propõe-se a analisar os efeitos das inovações considerando os distintos participantes em distintas culturas e tradições – a perspectiva cultural da avaliação.

Como afirmado no início do capítulo, a problematização da análise repousa na questão da difusão da inovação de uma cultura à outra, centrando na forma como os agentes interpretam os fatos, nos quais as peculiaridades sociais e culturais constituem-se em fatores capitais. Está entre os tipos de estudos mais usuais dessa perspectiva o estudo do contexto cultural, dos sistemas de crenças.

Como descrito neste trabalho inicialmente, a inovação é concebida como interação de culturas distintas. Essa perspectiva trabalha com o pressuposto de que as mudanças culturais são lentas. É utilizada para perceber o modo como os agentes interpretam a inovação, a realidade e a identidade que a avaliação assume nas IFES e nas Instâncias centrais do SINAES, e desvelar os usos da avaliação nos processos micro e macro de tomada de decisão a respeito dos diagnósticos levantados pelo AVALIES.

No “ecossistema” do SINAES foram feitos dois recortes importantes, considerando-se os agentes envolvidos e as modalidades de avaliação institucional, a saber: a análise dos posicionamentos dos agentes da CONAES e do INEP, e, as Comissões Próprias de Avaliação (CPA), em três IFES.

9.2.1 A realidade e a identidade que a avaliação assume nas instâncias centrais do SINAES

No SINAES foram analisados os atores e seus respectivos grupos para delinear os conflitos de interesses e as significações – sistemas de crenças – atribuídos à avaliação, consequentemente, à avaliação institucional. Para tal, os atores e seus respectivos grupos foram reunidos em quatro (4) cenários que apontam para determinada realidade e identidade que a avaliação assume em uma das instâncias centrais do SINAES, a CONAES.

A análise foi realizada a partir de dados coletados na pesquisa documental, realizada com as Atas das reuniões ordinárias; e, a pesquisa de campo, em entrevistas com os representantes da CONAES. Os cenários foram delineados a partir de quatro (4) descritores – aspectos observados – na política de avaliação, a saber: a adoção, a fragilidade, a resistência e a crise. Nos cenários descritos, caracteriza-se o sistema de crença e em que condições os atores visualizam a perspectiva cultural de adoção, fragilidade, resistência e de crise da avaliação no SINAES, para desvelar os efeitos das inovações considerando os distintos participantes.

No cenário da adoção, foram agrupados dois atores na CONAES, os representantes de notório saber e do corpo docente. Dentre esses, destaca-se o papel relevante nas discussões acerca dos processos e procedimentos da avaliação dos representantes de notório saber. Em dois, dos quatro fragmentos selecionados para a análise, tratou-se especificamente a respeito da modalidade da avaliação externa; e, os outros dois, da avaliação interna.

No grupo dos representantes de notório saber, um (1) representante abordou em duas ocasiões a modalidade de avaliação externa, em ata e na entrevista. E, um (1) a modalidade de avaliação interna, em entrevista. No representante de notório saber, que abordou a modalidade de avaliação externa, pôde-se observar o seguinte interesse em relação à avaliação

O Sr. [XXXX] continuou dizendo que houve críticas à utilização do CPC e IGC para distribuição de recursos financeiros e afirmou ter explicado a lógica do CPC (Conceito Preliminar de Curso) e do IGC (Índice Geral de Curso), enfatizando que o Índice era para normatizar as visitas *in loco*. (Ata 015, representante notório saber – CONAES).

E tem (*sic*) alguns que não estão sabendo que durante algum tempo nós gastamos muito tempo com a avaliação externa, porque a gente precisava garantir a sua implementação, estava parado (*sic*). Quando eu entrei na CONAES, em 2007, na verdade a avaliação externa não estava nem andando. (Entrevista 003, representante de notório saber – CONAES).

Em relação ao sistema de crenças nos dois fragmentos, ficou nítida a posição do representante de notório saber no cenário de adoção, pois ele propõe ajustes no processo de implementação e defende a política de avaliação do SINAES. Apropriando-se do referencial teórico do trabalho, é possível perceber que o representante em questão visualiza a avaliação através da premissa política utilitarista.

Nesse contexto, o agente significa a atuação do governo no âmbito do papel intervencionista, pois entende que ele deve intervir de acordo com o princípio da utilidade nos assuntos educativos associados ao grau de juízo de valor, devendo proporcionar índices de eficácia sobre o que fundamenta tais juízos (HOUSE, 2000). Esses índices, como descritos na fala, estão associados à avaliação e, sobretudo, à regulação da educação superior, elemento central no SINAES.

Porquanto, a avaliação está a serviço das agências estatais e na esfera de interesse das autoridades estatais, caracterizando-a no modelo da avaliação burocrática e de controle (MACDONALD, 1995). No tocante à tradição de avaliação, mesmo em se tratando de uma avaliação *in loco*, é possível perceber o seu aspecto somativo e repouso no paradigma racionalista, por se tratar de uma concepção de avaliação voltada para os interesses da gestão do sistema de educação superior.

O segundo representante de notório saber apresenta uma preocupação referente à avaliação interna. O agente em questão posiciona-se a partir do cenário da adoção, uma vez que defende a avaliação interna e propõe um ajuste na implementação através de um processo de sensibilização do gestor das IES, quando afirma

[...] O Sr. [XXXX] lembrou que essa questão é relativa, também, à sensibilidade (*sic*) do gestor. O problema é o gestor se sensibilizar que ele não faz a autoavaliação

para o MEC, ela faz para a instituição e para seu plano efetivo de melhorias (Ata 015, representante notório saber – CONAES).

Todavia, adota o sistema de avaliação também como no primeiro caso, no âmbito da perspectiva da premissa política utilitarista, pois considera a ação e o papel intervencionista do Estado como fundamental nesse processo. Na realidade, o agente busca redirecionar a prioridade da destinação da avaliação do MEC para a gestão da IES, no sentido de tonar essa modalidade eficaz. Embora não abandone a orientação da avaliação para a gestão, relegando à comunidade ao segundo plano na avaliação interna.

Dessa forma, o interesse atribuído à avaliação interna não rompe com o paradigma racionalista e a avaliação continua a repousar, no modelo proposto em MacDonald (1995), no âmbito da perspectiva burocrática, apenas invertendo o polo da gestão, ao invés do cenário macro, o micro.

Em relação ao representante do corpo docente, esse tratou acerca da avaliação interna posicionando-se no cenário da adoção, por reconhecer avanços da avaliação no SINAES, no que concerne ao envolvimento das instituições no Sistema.

Olha, eu assim, a gente percebe, a gente reconhece que há avanços, há avanços, não é, a gente percebe, por exemplo, que as instituições, elas têm tido um envolvimento cada vez maior com a avaliação, uma atenção cada vez maior com a avaliação (Entrevista 002, representante do corpo docente – CONAES).

Durante a realização da entrevista, ele foi indagado a respeito da natureza desse envolvimento das instituições no AVALIES, delimitando-a na esfera da gestão das IES em detrimento dos interesses da comunidade universitária. Neste caso, como nos outros descritos no cenário da adoção dos dois grupos em questão, adotaram a avaliação e a avaliação institucional em suas duas modalidades básicas no âmbito do paradigma científico racionalista, em que a avaliação passa a ser ora demandada e propriedade do Estado, ora da gestão das IES, relegando o modelo democrático e assumindo o modelo burocrático de avaliação.

Esse aspecto é confirmado em uma entrevista realizada com um dos servidores do INEP responsável pela operacionalização da avaliação institucional nesta agência, quando afirma:

Porque a cultura da autoavaliação ela esta mais trabalhada hoje nas privadas do que nas públicas, não há uma equidade nesses processos, esta agora, quando a gente vê, a gente vê de novo, como processo, entendimento toda uma formação. [...] Outra questão ao longo do tempo desses dez anos, a autoavaliação foi perdendo seu

espaço. Agora, com esse novo instrumento a gente recupera todo esse espaço da autoavaliação. A institucional que esta (*sic*) para ser homologado (*sic*) pelo Ministro (Entrevista 003, servidor do INEP)

No fragmento acima, retoma-se a mesma percepção do representante do segmento docente na CONAES, porém aprofundando a análise e indicando a natureza das IES em que vem ascendendo o interesse sobre avaliação institucional no SINAES, as instituições particulares. É perceptível que esse fenômeno aponta para uma das evidências mais relevantes a respeito da adoção da avaliação institucional no AVALIES, é que essa, quando ocorre, acontece preferencialmente através da adoção da avaliação na perspectiva racionalista e no modelo burocrático, desvelando o baixo grau de democracia institucional nas IES, tanto nas IES públicas quanto privadas, indicativo do próximo cenário a ser analisado, o cenário da fragilidade.

No cenário da fragilidade, foram agrupados mais dois atores da CONAES, os representantes de notório saber e do discente. Em ambos os casos, embora em modalidades distintas da avaliação institucional, foi possível desvelar interesses relativos à concepção de regulação, algo que não foi possível visualizar de forma tão evidente quanto no cenário da adoção. No primeiro caso, a representação estudantil abrangendo a avaliação externa aponta para a fragilidade na distorção entre os resultados positivos das avaliações e os recorrentes problemas oriundos desse processo denunciados nestas IES, quando afirma:

[...] O Sr. [XXXX] falou sobre a ouvidoria dos estudantes. Explicou que algumas IES, que estão com nota 5, são recordistas em receber denúncias. Ponderou que a visita deveria ser uma fotografia, e não o determinante final. Ressaltou que o foco deveria ser o diagnóstico do porque (*sic*) uma está com desempenho ruim. Sugeriu a organização de uma rede. Relatou que é preciso criar um instrumento ou uma política que debata a qualidade, com comissões permanentes de avaliação da qualidade. Além disso, sugeriu fazer um levantamento das práticas que levam à qualidade (Ata 009, representante discente – CONAES).

No fragmento acima, o representante do segmento discente aponta para a fragilidade dos resultados das avaliações institucionais externas. Também, como já anunciado no capítulo anterior, desvela os interesses contrários da UNE em relação ao atual rumo do SINAES concernente, sobretudo, às instituições de educação superior privada.

Esse representante e, conseqüentemente, seu grupo de interesse significa a avaliação no AVALIES no âmbito da premissa política intucionista/pluralista, distinguindo-se dos

demais atores citados no cenário anterior, pois, aceita uma postura de governo não intervencionista, reconhecendo que ele deve apenas intervir para garantir o mercado de ideias, uma vez que a ação arbitral do governo estabeleceria as regras básicas do mercado de ideias, para a competição entre os indivíduos e grupos, voltando à produção da iniciativa individual e tendo como destinatário da avaliação a comunidade/beneficiários.

Neste caso, os usuários (alunos) adquirem as melhores ideias acerca de uma instituição de qualidade, sem a interferência direta governamental, por meio de uma rede de colaboração arbitrada pela ação estatal.

Dessa forma, a avaliação seria demandada da comunidade e de propriedade dela, repousando no paradigma naturalista, já que a comunidade é citada por meio do segmento discente, quando cita “Comissões permanentes de avaliação da qualidade”, portanto, nessa perspectiva, a avaliação assume o modelo mais próximo do democrático desenvolvido por Barry MacDonald, já que o segmento discente tem o direito de saber os reais condicionantes de qualidade da IES. Além disso, uma vez estabelecidos os padrões de qualidade, os usuários poderiam escolher quais as instituições com os melhores desempenhos acadêmicos.

Esse contexto desvela que o conceito de ação pública pode sugerir a multiplicidade e a heterogeneidade de atores que dela compartilham (OLIVEIRA, 2009). Certamente, a ação pública não seria promovida apenas pela via do Estado, vindo a intervir nessa relação um conjunto de sujeitos selecionados – comissões – e diferenciados pelo nível de poder e pelo interesse público e privado das suas representações.

O representante de notório saber abordou a modalidade de avaliação interna. Sua inquietação esteve associada à compreensão por parte da IES da relevância do relatório de avaliação como instrumento de gestão, algo desejável no AVALIES. Entretanto, ao final do fragmento esse agente refere-se à entrega do relatório ao INEP, fragilizando a perspectiva da premissa política intucionista/pluralista, pois o destinatário prioritário da avaliação é a agência estatal que operacionaliza o SINAES e não a comunidade universitária, como afirma a seguir:

[...] O Sr. [XXXX] afirmou que é preciso que a instituição compreenda que a avaliação e o relatório de avaliação são muito importantes como instrumentos de gestão. Porém, sabe-se que muitas instituições não entregam o relatório de autoavaliação (Ata 015, representante notório saber – CONAES).

No caso em questão o demandante e proprietário da avaliação são a gestão da IES e agência estatal, o INEP. A avaliação cumpre neste cenário apenas o papel de alimentar a regulação estatal, apontando uma concepção de avaliação própria do “Estado Avaliador”. A avaliação assume neste contexto a perspectiva gerencial, pois ela está a serviço das agências estatais e não está acessível, como desejável, nesse modelo, à comunidade e não há aceno de uma difusão ampla dos resultados e informações, circunscrevendo a avaliação ao âmbito da teoria funcionalista – a neutralidade.

No cenário da resistência, foram selecionados três fragmentos relevantes acerca de dois representantes da CONAES no tocante aos seus posicionamentos em relação à avaliação interna, externa e a articulação entre ambas, para ilustrar no âmbito deste órgão a maneira como significam a avaliação neste panorama.

No caso da avaliação interna, a representante do INEP afirma:

[...] A Sra. [XXXX] concordou e sugeriu que deveria haver um documento dizendo e promovendo a qualidade institucional (*sic*), denotando o quanto é importante a autoavaliação e o quanto isso pode ser utilizado na política de regulação como mais um elemento (Ata 015, representante do INEP – CONAES).

No fragmento apresentado, não é possível visualizar com nitidez a premissa política da avaliação. Entretanto, partindo-se dos pressupostos dos princípios do SINAES observa-se certa rejeição por parte das IES à autoavaliação e à regulação.

Consequentemente, da tradição de avaliação do paradigma naturalista. Embora que, neste caso, também seja possível ocorrer à rejeição por parte das IES em relação à tradição gerencial e burocrática da avaliação ao nível macro, uma vez que a gestão dessas não se sente envolvida com a avaliação. Outro aspecto a ser considerado é o personagem que emite esse valor, o representante do INEP na CONAES. O INEP, como afirmando anteriormente, é responsável pela operacionalização do AVALIES no SINAES, por essa razão o primeiro interessado em dirimir quaisquer resistências no Sistema de avaliação.

Essa mesma preocupação foi identificada também em membros de notório saber na CONAES, o fragmento a seguir ilustra esse interesse desvelando as resistências à maneira como o SINAES, em especial o AVALIES vem sendo implementado

[...] O Sr. [XXXX] afirmou crer que a maior crítica que tem no SINAES, em termos de autoavaliação, é o fato de que, realmente, a autoavaliação não tem sido valorizada

de acordo com a proposta inicial do SINAES (*sic*). (Ata 015, representante de notório saber – CONAES).

Essas inquietações também alcançam a articulação entre a avaliação interna e externa, quando o mesmo representante de notório saber amplia a discussão, agora na entrevista concedida

E como eu falei, eu acho que a avaliação externa a gente conseguiu pelo menos colocar para acontecer, a avaliação interna, autoavaliação depende muito da instituição, e ainda não, temos instituições que não estão colaborando, que não têm interesse, etc. (*sic*). (Entrevista 003, representante notório saber – CONAES).

Volta-se a registrar as resistências no mesmo âmbito de percepção do representante do INEP, porém distingue-se no que concerne ao entendimento da operacionalização da avaliação externa. Aqui, desvela-se a desarticulação sistêmica entre as duas modalidades básicas da avaliação institucional. Se a avaliação interna é a base do AVALIES, como a avaliação externa pode ser realizada num cenário de resistência e sem apresentações dos diagnósticos da IES? Evidentemente que a qualidade da avaliação externa é altamente dependente da avaliação interna.

Nesse panorama, o agente denota a avaliação caracterizando-a no paradigma racionalista e uma de suas maiores consequências é a perda da visão sistêmica e a materialização da fragmentação da avaliação. Também, é nítido perceber que as agências estatais apresentam-se como demandantes e proprietárias da avaliação, circunscrevendo-a ao modelo burocrático de avaliação.

Estas últimas questões, pontuadas por agentes representantes do INEP e de notório saber na esfera da CONAES, apontam diretamente para o último cenário delineado neste trabalho, o cenário de crise. Outro membro de notório saber a caracteriza como uma crise de conflito entre perspectivas de regulação que acabam por influenciar diretamente as práticas avaliativas no âmbito do SINAES, quando afirma:

Olha, eu acho que o Brasil é pioneiro nessa área de avaliação institucional e avaliação da educação superior, assim nesse nível, mais realmente há problemas ainda muito sérios dessa mistura entre o que é avaliação e o que é regulação do sistema. (Entrevista 001, membro de notório saber – CONAES).

O problema destacado por esse agente reflete o determinante cultural da delimitação conceitual entre a avaliação e a regulação. Ainda desvela o conflito de interesses entre os agentes envolvidos na avaliação no SINAES. Isso significa que a regulação, no plano social,

é, pois, um processo múltiplo por seus elementos constituintes, mas também pela variedade dos atores que a estabelecem – no nível transnacional, nacional, local.

Por esta razão, a regulação é caracterizada como uma multirregulação de modo conflituoso. Porquanto as regulações não produzem necessariamente a ordem e o ajustamento diante dos problemas e das falhas de funcionamento de um sistema, mas, provavelmente, a gênese de conflito e de contradições (BARROSO, 2004; MAROY, 2004).

A visão desses autores atenta para a questão do papel o qual a avaliação pode assumir em relação à regulação. No caso, as práticas avaliativas podem constituir-se na base da ação regulatória, pois podem propiciar informações relevantes para a tomada de decisão no sistema educacional. Todavia, isso pode suscitar outra discussão, quem deve ter o poder de decidir?

A problematização em torno da tomada de decisão leva a outra questão no campo educacional: como a questão da regulação aparece de fato no sistema educacional, em especial na educação superior? A regulação não apresenta uma perspectiva unilateral indicando a necessidade de articulação da ação estatal com os processos de regulação autônomas que ocorrem no interior de cada IES, processo que expressa uma tensão em torno do AVALIES, quando as instâncias centrais, como já assinalado na análise da perspectiva política, reservam-se a exercer a tomada de decisão acerca dos diagnósticos da avaliação na esfera estatal, em detrimento da participação dos outros agentes interessados na avaliação, como no caso da UNE e da ANDES, por exemplo. Nos cenários descritos, foi possível ver o posicionamento de representantes do INEP no âmbito da CONAES acerca da avaliação da educação superior e da avaliação institucional. A seguir, analisa-se a questão por meio do âmbito das IFES.

9.2.2. A realidade e a identidade que a avaliação assume nas IFES

Nesta parte da seção, continuando a análise do bloco antecedente, distancia-se da esfera central do SINAES, para discutir-se acerca da realidade e da identidade que a avaliação assume nas IFES pesquisadas. Para essa tarefa, mantém-se a lógica de análise anterior, considerando como os agentes internos posicionam-se em relação à adoção, fragilidade, resistência e crise da avaliação institucional e a significam no contexto das IFES.

Uma das primeiras evidências que chamou a atenção no estudo a respeito da avaliação institucional em sua modalidade básica de avaliação interna nas IFES foi o distanciamento, a princípio e aparente, em torno das questões da regulação. Na maior parte da pesquisa ocorreu pouco interesse dos agentes internos quanto ao processo de autorregulação e de sua articulação com a avaliação externa, bem como com a compreensão acerca do impacto da regulação estatal nos seus domínios institucionais.

Embora em relação a esse último se fosse percebendo o seu impacto, gradativamente, porém aquém do desejável, em virtude de vários fatores, entre eles: indefinições nas IFES quanto ao tempo do ciclo avaliativo, reconhecimento da inconsistência dos relatórios de autoavaliação postados ao INEP, visibilidade da avaliação de cursos e do desempenho dos estudantes em detrimento da avaliação institucional, postagem dos relatórios e diagnósticos para cumprimento das exigências legais do SINAES.

O desenvolvimento da avaliação interna realizado neste cenário, pela Comissão Própria de Avaliação, é tarefa árdua, complexa e trabalhosa, pois, no caso das Universidades, por exemplo, envolve um enorme contingente populacional e uma variedade de pessoas ligadas a inúmeras áreas do conhecimento, diversos cursos e interesses peculiares referentes aos setores da Universidade.

O volume de dados coletados nesse universo por meio dos instrumentos utilizados e o potencial que isso pode gerar através de diversas outras técnicas de coleta de dados comprometem o trabalho de análise em virtude da natureza dessas Comissões, compostas por representantes voluntários da comunidade universitária, com uma multiplicidade de tarefas profissionais para além dos trabalhos na CPA, que demandaria possuir uma estrutura de apoio técnico relevante, para promover a avaliação interna.

Todavia, mesmo diante dos desafios postos à natureza da composição da CPA, o AVALIES, nos documentos do SINAES, não contradiz as motivações pelas quais a comunidade universitária adquiriu o direito de avaliar a Instituição de Educação Superior (IES) originando a avaliação institucional e desvelando as dimensões política e ética da avaliação.

Entretanto, nos contextos analisados, é preciso considerar, em sua implementação, recorrentes dificuldades para materialização das motivações originais e das características comuns da avaliação institucional que repousam na tradição avaliativa do paradigma

naturalista. As percepções dos atores envolvidos na avaliação interna acerca das possibilidades promovidas pela ruptura paradigmática que originaram o aparecimento da avaliação institucional em suas condições originais são lentas e demonstram a força e aceitação do paradigma racionalista no contexto de estudo pesquisado.

Certamente, a manutenção da força da avaliação em torno do paradigma científico-racionalista vai muito além de uma questão técnica do “como” fazer a avaliação. Envolve questões e reflexões em torno dessa prática avaliativa de maneira mais profunda e circunscrita ao “Por quê? Para quê? Quem? Quando?”. Questões que desvelam a necessidade de democratização das práticas avaliativas, sobretudo, no âmbito da educação superior brasileira.

Para isso, basta revisitar a experiência nacional de avaliação institucional na educação superior para constatar o esforço de parte da comunidade universitária, em especial dos que militam na área da avaliação da educação superior, na luta pelo direito da comunidade de se autoavaliar concomitantemente aos agentes estatais.

Contudo, passados mais de dez (10) anos do SINAES é possível verificar as dificuldades recorrentes da implementação do AVALIES – avaliação institucional. Dificuldades que ultrapassam as fronteiras de ordem metodológica, envolvendo questões epistemológicas e ontológicas em torno dessa prática avaliativa, desvelando a dimensão política e ética e a perspectiva cultural da avaliação na educação superior.

Primeiramente, para confirmar os argumentos levantados no início desta seção, analisou-se como os agentes internos nas IFES, assumem a adoção da avaliação caracterizando seus interesses valores e significações neste cenário. A seguir, ilustram-se traços característicos dessa adoção nas IFES pesquisadas, tomando como referência didática e ilustrativa o caso da “IFES A”, reconhecendo semelhanças entre as IFES analisadas.

E o que a gente faz também muito na CPA é atender as exigências do MEC no que diz respeito à autorização de curso. Aí vêm os membros de avaliação externa e pede (*sic*) uma reunião com a CPA. Então uma boa parte do nosso trabalho também tem sido atender essas exigências (Entrevista 002, segmento docente - “IFES A”).

No caso da “IFES A”, é possível inferir que, na concepção do representante docente, a avaliação é demandada e propriedade das agências estatais do MEC, enquadrando-se na perspectiva burocrática desenvolvida por MacDonald (1995). Aparece implicitamente no fragmento uma preocupação com os processos de regulação externa à IFES, aspecto

compreensível em razão do papel exercido pela avaliação no âmbito do SINAES, que é de fornecer diagnósticos para fins regulatórios.

Entretanto, verifica-se um silêncio em relação à autorregulação e à própria avaliação interna desenvolvida pela CPA, pois, a fonte de interesse da avaliação volta-se para as autoridades centrais do SINAES, estando a serviço das agências estatais como o INEP e a SERES. Na realidade, a avaliação em questão busca verificar a eficácia dos cursos em detrimento da avaliação institucional.

Certamente, ocorreu uma leitura diferente do entrevistado em relação aos representantes do INEP abordados durante a pesquisa de campo, pois na compreensão destes últimos, a presença da CPA foi solicitada na avaliação de cursos, para constatar seu funcionamento e diálogo com eles, e não apenas para atender uma exigência legal simplesmente. Também, há uma estrita preocupação do representante da CPA em a instituição e o curso cumprirem seus ‘contratos’ para serem reconhecidos, credenciados e recredenciados. Aqui, mais uma vez, constata-se a evidência a respeito do impacto do modelo de regulação sobre a implementação da avaliação institucional. Dessa forma, a adoção da avaliação aconteceu no âmbito da formalidade e de uma avaliação voltada para atender os interesses da gestão em termos centrais do SINAES.

Essas evidências apresentadas são confirmadas e acrescentadas outras pelo fragmento a seguir, que desvela o interesse de outro representante do segmento docente na mesma IFES

Então, nós fizemos avaliação (ININTELIGÍVEL – 00:08:33), mas eram avaliações pontuais, voltadas para, primeiramente, para gestão da universidade. No final do ano, nós pegamos os dados da gestão e construímos um relatório de avaliação e depositamos no MEC (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”)

Na citação, é possível, mais uma vez, identificar a adoção da avaliação no âmbito da formalidade, voltada para as agências estatais e acrescida dos interesses da gestão da IFES. Nesse cenário fica claro mais uma vez que a avaliação é uma demanda e propriedade das agências centrais do SINAES.

Nesse contexto, a avaliação desenvolve-se de forma descontextualizada, fragmentada e relega os interesses da comunidade universitária, pois, prioritariamente, volta-se aos interesses da gestão, delineando-se no âmbito da neutralidade e distanciando-se do paradigma naturalista. Dessa forma, a avaliação interna apenas mantém o princípio básico de

classificação de Casanova (1995) acerca da origem interna de seus agentes; e, distanciando-se da modelo democrático desenvolvido por MacDonald (1995). Esse cenário de adoção mais uma vez é confirmado quando o representante do segmento técnico-administrativo afirma

É, a avaliação interna a gente já faz com algumas limitações, quer dizer cumprindo basicamente o que o MEC pede. E, eu vejo que não há nenhuma articulação entre o interno, entre a avaliação interna e a avaliação externa. (Entrevista 004, segmento técnico-administrativo – “IFES A”).

No fragmento é possível reconhecer o proprietário e demandante da avaliação, o MEC. Além de identificar a sua fragmentação e a perda de sua visão sistêmica, uma vez que a articulação da avaliação interna e externa foi prejudicada, desvelando uma das características mais evidentes do paradigma racionalista. Ainda, é possível identificar inquietações quanto ao cumprimento da exigência do MEC, evidenciado seu poder regulatório de credenciar e recredenciar e instituições.

No caso analisado da “IFES A” ficou evidente que a adoção da avaliação no processo de implementação do AVALIES, no âmbito de sua modalidade interna de avaliação, delineou-se na crença do paradigma racionalista apontando para o modelo burocrático de avaliação. Essa evidência, do ponto vista da perspectiva cultural, indica obstáculos consideráveis para a materialização da democratização da avaliação institucional no cenário de adoção da avaliação por parte dos agentes internos na IFES. Isso demonstra determinado tensionamento na implementação da política da avaliação. Possivelmente, um dos entraves à visibilidade dessa prática pela comunidade universitária e a sociedade civil no SINAES.

Esse sistema de crença também foi encontrado nas duas outras IFES analisadas, indicando baixo grau de democratização institucional, fundamental ao desenvolvimento do AVALIES no âmbito do desenho do formato do SINAES. Esses aspectos são evidenciados, a título de reforço, quando na “IFES B”

Pois é. Aí, o quê (*sic*) que a gente tem feito? Na verdade, a gente fez um planejamento, assim, ad hoc, não é? O quê (*sic*) que a gente tem feito, atualmente? Primeiro, apagar incêndio. Porque a gente tem que acompanhar todas as avaliações. (Entrevista 004, segmento docente – “IFES B”)

E, na “IFES C”:

Assim, a percepção da comunidade acadêmica, (*sic*) é na relação da avaliação com a gestão, da avaliação institucional que a gente faz antes da matrícula, então para ela

não fazer, tem que fazer essa [...] Para realizar a matrícula, têm que fazer essa avaliação (Entrevista 004, segmento discente – “IFES C”).

Não apenas essas evidências, mas também outras identificadas no desenvolvimento da pesquisa, apontam para o mesmo sistema de crença apresentado no caso da “IFES A”, no cenário de adoção. Esse cenário de adoção assinala fragilidades relevantes na implementação do AVALIES e do tensionamento entre distintos sistemas de crenças de avaliação.

No cenário da fragilidade, nos três casos analisados, o aspecto mais evidente e recorrente no formato de implementação da avaliação interna foi o acesso à informação e divulgação dos resultados da avaliação à comunidade universitária, elemento crucial no desenvolvido do modelo de avaliação institucional e revelador do sistema de crença – significações e interesses dos atores nesse contexto. A seguir, foram agrupados dados das três IFES que ilustram essa questão:

É. Eles, eu não percebo nenhuma espécie de integração sendo muito honesta eu acredito que boa parte da comunidade nem saiba que existe a CPA e os que sabem não, não, não dão uma notícia da existência. Não sabe nem, ah, tá... (*sic*) Tem CPA, mas para que? (*sic*) [...] Eu a priori acho que a gente precisa de imediato [...] se eu conseguisse fazer isso e a gente pudesse mudar, era uma campanha interna na “IFES A”, para que as pessoas de um modo geral conhecessem o que é a CPA e a importância da avaliação institucional (Entrevista 002, segmento docente – “IFES A”).

Pois é. A comunidade acadêmica, ainda não nos conhece. Nós começamos a fazer, é, investidas na comunidade, através de seminários. Até então, quando, é, os cursos vão receber é, avaliação ou, por exemplo, no meu Centro, como eu também sou CPA (Entrevista 004, segmento docente – “IFES B”).

A atuação. Acho que é atuar mais, mais próximo dos segmentos estudantis, é docente (*sic*), técnicos, mas eu acredito que isso também não é possível porque eles também são professores, também estão atuando na Instituição, tem suas responsabilidades com a docência. [...] Na verdade nem os estudantes, nem as pessoas sabem muito bem o que é isso. Eu só vim saber porque estava dentro, mas no caso aqui o campus está começando a fazer essa leitura porque todos, como os cursos tão (*sic*) sendo avaliados agora, né, a maior (Entrevista 005, segmento discente – “IFES B”).

Não. Eu acho que ela é um elemento desconhecido ainda. Porque todo mundo sabe que tem avaliação, mas não sabe que é a CPA que é a responsável pela avaliação, e é a CPA quem realiza (Entrevista 004, segmento discente – “IFES C”).

Nos casos apresentados, é perceptível que os agentes internos responsáveis pela avaliação não conseguem aproximar a Comissão Própria de Avaliação (CPA) e nem de

explicitar as diretrizes, processos e procedimentos da avaliação interna à comunidade universitária, pois apresentam dificuldades em desenvolver estratégias para proporcionar o acesso e divulgações dos resultados da avaliação. Segundo Simons (1999), essa problematização é uma das mais relevantes no campo da avaliação.

No tocante ao acesso e divulgação dos resultados das avaliações, a tradição da literatura norte-americana tende a limitar o acesso e a divulgação dos resultados das avaliações à gestão, aspecto evidenciado nos três casos estudados. Apesar de que, mesmo implícita e indiretamente, autores como Stake (1978) e House (2000), orientando-se pela perspectiva democrática, apresentarem uma tendência ascendente em seus trabalhos de ampliar a divulgação e os resultados das avaliações aos destinatários (HOUSE, 2000). Algo desejável num sistema como o SINAES que visa à democratização das práticas avaliativas.

Entre os elementos estruturais de seu modelo democrático, MacDonald (1995) sustentava que os agentes avaliados deveriam ter o direito à informação, à garantia do equilíbrio dos interesses educativos e à independência da avaliação, questões que foram restritas à comunidade universitária nos casos analisados. Se as informações que a avaliação poderia fornecer fossem amplamente divulgadas e a comunidade tivesse acesso a elas, poder-se-ia, nesta perspectiva, estabelecer as forças e interesses proeminentes nas IFES em questão, por exemplo.

Também, poderia tornar a avaliação um poderoso instrumento de empoderamento da comunidade universitária nas IFES estudadas, pois o alcance desse poder depende do acesso à informação relevante e da representação que se faz dos distintos grupos de interesses em torno das questões institucionais. Dessa forma, apropriando-se deste referencial é possível classificar o sistema de crenças descrito quanto ao cenário de fragilidade, mais uma vez no âmbito do paradigma racionalista e gerencial de avaliação, apontando diretamente para modelo burocrático de avaliação descrito por MacDonald (1995) no formato de implementação do AVALIES.

Esse sistema de crença nas IFES é reforçado pelos interesses e valores das agências centrais do SINAES em torno do processo de regulação descrito tanto em documentos quanto no sistema crenças dos agentes envolvidos com a avaliação da educação superior, caracterizado na seção anterior deste capítulo. E ainda confirmado quando explicitado no cenário de adoção da avaliação pelos agentes internos, desvelando um dos motivadores das

fragilidades da avaliação interna. Em relação a esse aspecto, a seguir, apresenta-se o seguinte fragmento:

Ela existe, porque você precisa, não é que você vai (*sic*) fazer alguma coisa. Então, ela sempre assim, a avaliação, ela tem que ser solicitada, ela não tem que ser oferecida. A nossa avaliação, ela é oferecida. Nós fazemos a avaliação e oferecemos ao gestor (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”).

No caso acima, fica evidente qual o destinatário da avaliação, a gestão. A comunidade universitária fica no segundo plano, aparece, como assinalado na perspectiva tecnológica da avaliação, apenas no momento da coleta de dados da avaliação. Não aparece na ocasião da divulgação dos resultados e nem de suas discussões, circunscrevendo a avaliação à perspectiva da teoria funcionalista – paradigma racionalista – da neutralidade da avaliação (GUBA E LINCOLN, 2011), inviabilizando a avaliação democrática proposta no modelo de MacDonald (1995).

Esses fatores apontam diretamente para outro cenário da avaliação interna, o cenário das resistências. A seguir apresentam-se alguns fragmentos selecionados nas IFES pesquisadas, para ilustrar essa problematização

Por quê? Porque nós temos assim, apesar desse sistema ter uma baixa participação, nós temos várias unidades, na “IFES A”, que fazem sua avaliação por conta própria. Então, nós estamos querendo, esse seminário que nós fizemos com os coordenadores [...] Mas, aí, a nossa pergunta é: a participação do aluno é muito baixa, a participação do professor, exígua, é, os gestores não levam em consideração. Porque (*sic*) que acontece isso? Então, nós tentamos fazer uma pesquisa pra poder entender porque (*sic*) que acontece isso (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”).

Eu creio que se não fosse CPA a qualidade seria muito discutível, não é? Por que... Assim as pessoas tendem a pensar que avaliação é para punir, não é para punir é para melhorar a qualidade, mas esse rançozinho ela faz (*sic*) com que a pessoa se estremeça u (Entrevista 002, segmento técnico-administrativo – “IFES B”).

É. Para a gestão, só que muitas vezes o pessoal não quer responder se fica retido porque, “ah, mas eu não vejo resultado”, mas isso não é função da gente assim (*sic*). Então às vezes, indiretamente a gente sofre por uma questão que não é nossa, porque à (Entrevista 004, segmento discente – “IFES C”).

Uma das principais resistências, na “IFES A”, da comunidade universitária à avaliação é o seu baixo grau de envolvimento – “participação”. Na “IFES B”, as resistências estão associadas à “punição”. E, na “IFES C”, associadas à restrição dos mecanismos de tomada de

decisão e das ações institucionais oriundas dos diagnósticos das avaliações “ah, mas eu não vejo resultado”.

No âmbito da participação, vários aspectos podem ser enunciados. O primeiro deles refere-se à perspectiva tecnológica da avaliação, ou seja, os instrumentos de coleta de dados utilizados na avaliação interna, para promover a participação da comunidade no processo de avaliação. Se, como nos casos estudados, a avaliação ocorrer por meio do uso de questionários, dois aspectos poderão ser evidenciados.

Por um lado, as perguntas na avaliação interna serão formuladas na esfera da CPA, por exemplo, relegando à comunidade uma participação passiva neste processo, seria o que Ângulo (1988) definiu como método experimental, com controle *a priori* do processo de avaliação.

Por outro lado, adotando-se outro tipo de instrumento de coleta de dados, como o caso de entrevista, grupo focal e rodas de conversas (diálogo), as responsabilidades das perguntas poderiam mudar da CPA para a comunidade, atribuindo à sua participação um *status* de relevância no processo de avaliação, com o controle *a posteriori*, o que o próprio Ângulo (1988) descreveu como método transacional, em que a comunidade poderia apresentar suas preocupações, inquietações, reivindicações e sugestões.

O segundo, como já mencionado, um intenso processo de negociação com a comunidade e a gestão da IES acerca das diretrizes, processos e procedimentos da avaliação levaria a romper o âmbito de sua perspectiva técnica e a emergir sua dimensão política e ética, por meio de um processo educativo.

Apropriando-se do modelo democrático de MacDonald (1995) significaria, também, circunscrevê-la numa lógica educativa em detrimento de sua estratégia de oposição à posição científica e acadêmica. Então, o objetivo primeiro da CPA seria refletir sobre as possibilidades educativas, o sentido pedagógico, e compartilhar a avaliação com os sujeitos, pois o modelo democrático se caracterizaria pelo desenvolvimento fundado na comunidade, nas relações de responsabilidades e na diversidade, desvelando um sistema de crenças distinto dos encontrados nos casos analisados.

Com a restrição da participação, fica evidente na comunidade a perspectiva de punição da avaliação, pois a propriedade e o demandante da avaliação não é a comunidade, ora

alterna-se entre a gestão local na IFES, ora na gestão estatal, sempre com destaque para essa última, a concepção da prestação de contas.

Portanto, há uma descrença da comunidade em participar da avaliação temendo ser punida e por não confiar que as ações institucionais decorrentes da avaliação serão realizadas, o círculo não se completa. Dessa forma, no cenário de resistência à avaliação volta-se mais uma vez para o sistema de crença do paradigma racionalista da avaliação.

Esse aspecto desvela nas IFES pesquisadas uma crise na avaliação interna quanto ao estabelecimento de mecanismos de tomada de decisão compartilhados entre a comunidade universitária e a gestão da IFES. Uma crença no senso comum tanto no nível macro quanto micro de que a avaliação e a regulação não poderiam coexistir como as descritas no fragmento selecionado para ilustrar essa problematização

É. Então, a avaliação, quando ela serve para promoção da instituição e serve pra regulação, ao mesmo tempo, não é, ela, uma função atrapalha a outra (*sic*). Essa duas funções não podem coexistir, elas não são mutuamente excludentes, mas elas não podem coexistir (Entrevista 001, segmento docente – “IFES A”).

Na realidade, ambas podem coexistir, porém é preciso considerar que a concepção de regulação, quando clara e delimitada, exerce uma influência poderosa na maneira como as práticas avaliativas são/serão implementadas. E, caso haja um tensionamento no sistema de regulação, obviamente haverá um desvirtuamento nas práticas de avaliação.

No AVALIES, a regulação das “organizações ou sistemas de ações organizadas” deveriam ser produto das articulações ocorridas entre vários tipos de controle e processos horizontais, considerando os distintos valores e crenças, articulando a regulação controle e a autônoma num movimento dúplice (DURPRIEZ E MAROY, 2000).

Todavia, como evidenciado, existe uma crise de interesses entre os agentes envolvidos em relação qual concepção de regulação adotar nos âmbitos micro e macro da política de avaliação do SINAES, dificultando a ruptura paradigmática e o desenvolvimento da avaliação institucional, inibindo a democratização desta prática avaliativa.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como descrito ao longo do trabalho, a concepção de avaliação institucional no SINAES pode ser considerada como a combinação entre o interesse pela democratização e a emergência da regulação estatal em seu novo molde – Estado Avaliador e *quase-mercado*. Essa combinação impacta a maneira como a avaliação institucional foi desenhada nos documentos oficiais e em sua implementação no SINAES. Na verdade, a combinação entre os interesses da democratização e a regulação estatal influenciam decisivamente a concepção de avaliação institucional, pois pelas análises realizadas foi possível constatar a fragilidade da concepção da avaliação como negociação, consequentemente, da avaliação como processo democrático.

Neste cenário, compreender a articulação entre avaliação interna e externa e como essa condiciona ou transforma a concepção de avaliação institucional no AVALIES é uma tarefa complexa. Portanto, apesar das inúmeras possibilidades que a abordagem metodológica desta pesquisa proporcionou/proporciona ao estudo da temática da avaliação institucional, o trabalho em questão apresenta limites neste processo. Os limites referem-se às restrições do tempo, orçamentárias, logísticas e de acesso às informações concernentes ao AVALIES, sobretudo, nas agências centrais do SINAES, para realização da pesquisa. Assim sendo, não foi possível o acesso aos avaliadores externos que avaliaram as IFES pesquisadas, mas sim se teve acesso aos agentes que coordenam a avaliação externa. Todavia, mesmo diante das limitações, a consecução do trabalho permitiu abranger aspectos relevantes da articulação entre a avaliação interna e externa em relação às dimensões tecnológicas, políticas e culturais da avaliação que condicionam ou alteram a concepção de avaliação institucional.

Nos dados analisados, em documentos, o SINAES apresenta como finalidade da avaliação a melhoria da qualidade, a orientação da expansão da oferta e do aumento da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social da educação superior, além dos seus resultados constituírem o referencial básico para o processo de regulação e supervisão da educação superior.

Com o surgimento dos índices na atual política de avaliação, ocorreu uma inflexão com impacto no AVALIES, pois, no início, como expressa a legislação, a avaliação delimitava suas finalidades ao âmbito do pluralismo, por sua perspectiva democrática, de

respeito à diferença, à diversidade, à autonomia e à identidade institucional. Com a implementação dos índices, as IES e IFES passaram a visualizar o SINAES e a acompanhar a sua avaliação e a regulação também por meio do âmbito utilitarista.

Na análise dos vínculos institucionais das Comissões interna e externa de avaliação, partiu-se do pressuposto de que o vínculo é um fator delimitador do alcance dos avaliadores. Nos dados analisados em relação à avaliação interna, um aspecto apareceu como espinha dorsal do vínculo da CPA na Instituição, a operacionalização da coleta de dados e a origem deles na avaliação interna. Não obstante, nas falas e marco legal nacional e da instituição sempre aparecesse com autonomia em relação à hierarquia da Instituição. No caso da avaliação externa, as Comissões aparecem vinculadas ao INEP, pois são constituídas e capacitadas por essa agência estatal. Apropriando-se do referencial teórico deste trabalho, é possível indicar a tensão paradigmática, por meio desses vínculos no SINAES, uma vez que a avaliação desloca-se do modelo democrático para a fusão dos modelos autocráticos e burocrático.

Em relação à composição e às atribuições das Comissões e Agências que realizam e coordenam a avaliação institucional, foi possível elaborar um panorama das intenções descritas no marco legal e compará-lo ao processo de implementação. Identificou-se que a origem dos agentes avaliadores está associada à esfera da gestão, mesmo com a sinalização da legislação apontar para a democratização do processo de avaliação. Em relação aos demandantes, no caso da avaliação interna, tende a ser a gestão local, uma vez que essa tem um interesse direto na regulação da educação superior, pois, para que a comunidade demandante a avaliação seria necessária à instalação da “cidadania informada”. Enquanto essa cidadania não emerge, os proprietários da avaliação continuam a ser predominantemente a gestão local e nacional, desvirtuando a concepção clássica do conceito de avaliação institucional.

No que concerne aos instrumentos e à estratégia de coleta de dados utilizados na Avaliação Institucional no SINAES, no posicionamento dos órgãos centrais, observou-se que a CONAES e o INEP empreendem esforços na constituição do Basis, na regulamentação do SINAES, na introdução dos Índices, na reformulação do ENADE, na avaliação dos cursos, em detrimento da avaliação institucional. Nessas esferas, a natureza da discussão do instrumento de avaliação interna limita-se ao âmbito das diretrizes, dimensões e critérios da avaliação.

Não alcança e nem se debruça sobre a defesa da ampliação do objeto da avaliação para além da mensuração e da adoção da multiplicidade e variação de fontes e instrumentos.

No recorte realizado para estudar a avaliação interna, observou-se a fragilidade na variação dos usos dos instrumentos na modalidade de avaliação interna. Predominou a análise documental e do questionário como instrumentos da avaliação interna. Não ocorreu a variação esperada no desenvolvimento da avaliação institucional, mantendo-se a tradição do paradigma racionalista. No caso das avaliações externas, o instrumento de avaliação caracteriza-se pela preferência da utilização da visita *in loco*, limitando-se ao âmbito das diretrizes, dimensões e critérios da avaliação. Mesmo com as visitas *in loco*, restringe-se o objeto da avaliação ao limiar da mensuração.

A variação da estratégia de coleta de dados é considerável na avaliação interna, se agrupado o conjunto de IFES pesquisadas. Entretanto, quando observadas separadamente, essa tendência não se sustenta. Já, na estratégia de coleta de dados da avaliação externa, é possível percebê-la como ação estatal na avaliação institucional, configurando-se como modelo burocrático de avaliação.

Na análise da estratégia de sensibilização e divulgação dos resultados da avaliação, no caso da avaliação interna, encontraram-se evidências variadas de estratégia de sensibilização da comunidade universitária. Nos casos analisados, a estratégia de avaliação voltou-se para a comunidade universitária. Também, a gestão foi sensibilizada. Essas estratégias adotadas, tanto voltadas à gestão quanto à comunidade universitária, são importantes para a consolidação dos processos da avaliação institucional. Entretanto, tais estratégias evidenciam o dilema do avaliador (comissão de avaliação) de estar posicionado entre a gestão e a comunidade universitária na política de avaliação, SINAES.

No estudo em questão, as estratégias de sensibilização da avaliação institucional ficaram circunscritas à avaliação interna, em detrimento da avaliação externa, pela natureza da primeira modalidade de avaliação. Também, foi possível verificar que a estratégia de divulgação da modalidade de avaliação interna institucional também é uma preocupação das agências centrais do SINAES.

Em relação à avaliação externa, a estratégia de divulgação dos resultados associada ao processo de regulação das IES, desvelando uma perspectiva burocrática, a estratégia estatal de

avaliação foi confirmada na preferência dos agentes da burocracia estatal pelos índices e conceitos, apresentando uma estratégia com características mais somativas.

Na apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos na avaliação institucional, nos casos estudados, os agentes envolvidos na avaliação interna não receberam formação sistemática acerca dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação no SINAES. Esse elemento é um indicativo da opção do Sistema pelo modelo democrático. Porém, os sujeitos diretamente envolvidos podem não compreender o sentido real que levou o SINAES, em seus documentos, a adotar esse paradigma de avaliação, o que possivelmente pode gerar problemas consideráveis no processo de implementação.

No tocante à modalidade de avaliação externa, como se apresenta no Sistema associada à regulação e à estratégia estatal de controle do sistema de educação superior, a apropriação dos princípios, diretrizes e pressupostos teóricos do SINAES ocorre de maneira mais sistemática do que na avaliação interna. Entretanto, o tempo disponibilizado e o enfoque dado a essas capacitações promovem fragilidades na apropriação dos princípios e diretrizes, em detrimento dos pressupostos teórico-metodológicos do SINAES. Dessa forma, a apropriação por parte dos agentes externos foca os instrumentos e os rituais de avaliação sem aprofundar seus pressupostos. Esse aspecto provavelmente contribua para ocorrência de tensões e problemas na implementação da avaliação institucional.

No que se refere aos impactos da avaliação institucional nas IFES, pôde-se considerar que, embora com níveis distintos, o grau de provimento de informações e proposições para a ação é frágil, revelando o baixo grau de democratização do AVALIES, pois, as tomadas de decisões são pontuais e orientadas para resolução de problemas e não à promoção do debate em torno de políticas institucionais.

A partir desse cenário, no decorrer deste trabalho, buscou-se problematizar e delinear um panorama da temática da avaliação institucional nas políticas de avaliação da educação superior no Brasil, tomando como referência o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em um de seus três enfoques de avaliação, o AVALIES. Observou-se que o desenvolvimento dessas políticas de avaliação, na experiência brasileira, insere e consolida a avaliação como uma estratégia estatal para legitimar seu papel de regulador no setor da educação superior, desvelando os interesses dos atores e as relações de poder no cenário da educação superior.

Esse aspecto evidencia os impactos do patrocínio estatal na formulação e implementação de políticas de avaliação, acarretando problemas nunca antes vistos no campo da avaliação, o que inclui o ritmo, o conteúdo e as formas de mudança deste campo do saber. Trata-se de mudanças estruturais na compreensão da avaliação, expressando seu predicado polissêmico e os múltiplos interesses em torno de suas práticas.

Compreende-se que, no contexto dessa construção histórica, há uma busca pela instituição da democratização das práticas avaliativas e das decisões públicas, no entanto, a experiência brasileira desvela que as políticas de avaliação padecem com inúmeras dificuldades para cumprir essa aspiração, sobretudo, a abertura ao escrutínio e à deliberação públicos.

Neste estudo, nesse contexto de dificuldades, reconhece-se que o formato gerencial e burocrático que o AVALIES vem assumindo, em seu arcabouço normativo e em seu processo de implementação, contribui para a alteração da concepção de avaliação institucional, uma vez que nesse âmbito o desenho da avaliação inibe a ampliação das formas de participação e o envolvimento democrático dos agentes/segmentos da comunidade acadêmica nas IES e da sociedade civil, bem como restringe a adoção de procedimentos metodológicos que viabilizem o diálogo (articulação) entre as IES, a sociedade e o Estado, desvelando a cultura do silenciamento, da neutralidade, da burocratização e do formalismo em torno dos processos de avaliação interna e externa.

Por esta razão, nesta tese, problematizar a temática da avaliação institucional significou buscar compreender como as demandas em torno da melhoria da qualidade da educação superior influenciam a necessidade de ampliar as fronteiras, o formato e o sentido da avaliação, para que essa possa ser aplicada de modo efetivo às Instituições de Educação Superior (IES).

Também, buscar compreender a relação da avaliação com os processos de mudança social e político, acrescidos das peculiaridades organizacionais das Instituições de Educação Superior (IES). Além disso, debater seu emprego enquanto suporte ao processo de legitimação política e de regulação/desregulação, constatáveis em diferentes níveis institucionais; entendendo a avaliação como vetor estruturante de uma política pública específica para a educação superior, considerando as eventuais mudanças nas formas de regulação social.

Ao analisar a avaliação como vetor estruturante de uma política pública específica para a educação superior, considerando o seu percurso histórico no Brasil, constatou-se a ambiguidade e a incongruência da concepção de avaliação em documentos e publicações (MEC, 1994, LEI 9.131/96, LEI, 10.861/04, por exemplo) originados e baseados no contexto da reforma da educação superior com o desenvolvimento das práticas avaliativas no interior das IES. A variedade de funções e finalidades incorporadas à avaliação aumentou sua complexidade obrigando os estudiosos da temática a realizarem sua delimitação conceitual e de concepção antes de problematizarem algum tema associado a ela. Todos esses elementos são contribuintes e estão consolidando uma cultura da avaliação na educação superior, porém desvelam a dificuldade cada vez mais recorrente de uniformizar e definir a concepção de avaliação.

Os argumentos apresentados induzem a rever e aprofundar o entendimento sobre a avaliação institucional. Por essa razão, os agentes avaliados deveriam ter o direito à informação, à garantia do equilíbrio dos interesses educativos e à independência da avaliação. Porquanto, as informações que a avaliação pode fornecer são determinantes para se estabelecer as forças e interesses proeminentes acerca da Instituição, por exemplo. Também, é um poderoso instrumento de distribuição de poder na educação e o alcance desse poder depende do acesso à informação relevante e da representação que se faz dos distintos grupos de interesses em torno das questões educacionais e da organização institucional.

Contudo, realizar a prática da avaliação institucional no AVALIES nessa perspectiva democrática constitui-se num dos maiores desafios do SINAES. Os dados levantados nesta pesquisa apontam para o entendimento de que os agentes internos e externos responsáveis pelas avaliações evidenciam dificuldade para atribuir um significado amplo (holístico) e observar a organização institucional em seu *habitat*, comprometendo a observação de como as coisas funcionam, pois as observações, além de não abarcarem, no caso da avaliação interna em especial, as dimensões do SINAES de maneira desejável, são apresentadas numa linguagem preferencialmente técnica, empregando o vocabulário distinto do da comunidade universitária distanciando-se da linguagem coloquial, por se entender que dessa forma se restringe a subjetividade e se diminuem os custos e o tempo de realização da avaliação, inibindo a democratização da avaliação institucional.

A questão anterior aponta para problemas visíveis na articulação entre suas modalidades básicas de avaliação – a avaliação interna e externa, pois, tais modalidades são complementares e determinam o sucesso e alcance da avaliação institucional. Essa problemática desvela o grau de domínio dos agentes no tocante às origens e aos constructos teórico-metodológicos da avaliação institucional, já que, em sua maioria, a familiaridade necessária com teorias e metodologias da avaliação fica aquém do desejável, impactando diretamente nas práticas de avaliação interna e externa (AVALIES), em um Sistema que preconiza a prática democrática, sistêmica, formativa e emancipatória circunscrevendo a avaliação ao âmbito da concepção técnico-burocrática e gerencial. Essa característica aponta para uma das dificuldades da avaliação institucional no AVALIES, a promoção do exercício pedagógico de aprendizado por meio de um único caso. Dessa forma, a divulgação dos resultados constitui-se num problema crítico no SINAES, ponderando que o tema da permuta de informação é uma metodologia complexa.

Outra apreciação relevante refere-se à validade das comunicações realizadas pelos avaliadores e à provável deformidade dos dados e das observações concretizadas. Essa probabilidade realmente existe, entretanto é manifesto que a reprodução de uma observação não é trabalho tranquilo, sobretudo num Sistema de avaliação que dispõe de apenas três dias para realizar a avaliação externa e articulá-la com a avaliação interna, comprometendo uma observação reflexiva e interpretativa da Instituição e do próprio sistema em suas dimensões.

Na análise da perspectiva tecnológica da avaliação, ficou evidente nos documentos e na legislação analisada, que a avaliação no SINAES, pelo menos no desenho de sua formulação e até certo ponto de sua implementação, apresenta como fonte de interesse a comunidade em detrimento das autoridades. Dessa forma, prevalece, em termos de documentos, o modelo democrático, “avaliação do serviço público”, em detrimento do burocrático. Embora, como abordado, é possível, dependendo do nível de envolvimento da comunidade ou do grau de democracia institucional e também dos interesses dos agentes estatais e outros, desvelar no Sistema, em sua formulação, a perspectiva do modelo burocrático, avaliação como controle.

Entretanto, a perspectiva de avaliação democrática cristalizada no processo de formulação do SINAES desvanece, quando analisada a perspectiva política da avaliação, pois

várias evidências demonstram a dificuldade de a avaliação institucional ser realizada na perspectiva democrática, circunscrevendo-a ao paradigma gerencial e burocrático.

Por exemplo, nos aspectos delineados quanto às resistências dos atores, é possível perceber interesses distintos, tanto no aspecto macro quanto no micro, nas alterações do formato da implementação da política de avaliação no SINAES. Enquanto que, em termos macro, as questões das resistências desvelam preferencialmente os interesses dos atores em relação ao modelo de regulação da educação superior e em torno da estratégia estatal de controle da avaliação e da supervisão da educação superior. Em termos micro, a preocupação dos atores circunscreve-se à adoção do modelo de avaliação a ser implementado e ao jogo de interesses dos segmentos e da gestão em torno da avaliação.

Em relação às adesões, os interesses dos agentes estatais em torno da avaliação põem em cheque o modelo democrático do SINAES desvelado no desenho de sua formulação, uma vez que os “sujeitos/objeto” avaliados deveriam ter o direito à informação, sobretudo, aos interesses subjacentes às mudanças dos instrumentos de avaliação *a priori*, e à garantia do equilíbrio de interesses educativos e à independência da avaliação. Questões que não são atendidas pela quebra desses direitos no processo, no formato de implementação do SINAES.

O direito de acesso à informação deveria ser a base do Sistema, não apenas o acesso aos conceitos e índices, como protagonizado nas avaliações externas, prioritariamente. Somente alimentando o Sistema com informações, seria possível construir a sua democratização, passando da premissa política utilitarista, voltada aos aspectos somativos, portanto, aos futuros usuários; para os aspectos formativos, voltado aos usuários atuais do Sistema. O grau de acesso à informação é um dos aspectos chave na implementação da avaliação interna, sobretudo, da adesão dos agentes à avaliação.

A divulgação e o acesso ao diagnóstico da avaliação e à sensibilização realizados com a comunidade universitária são estratégias capitais para a adesão dos segmentos (docente, discente e técnico-administrativo) à avaliação institucional. Diferentemente, da avaliação externa, quando do momento de sua realização na IES, a adesão ocorre de maneira burocrática, para atender uma exigência direta da regulação.

Por essa razão, a fragilidade no acesso ao diagnóstico – resultados – da avaliação e a sensibilização da comunidade universitária comprometeram, nos casos analisados, a ressignificação e qualificação do conceito de participação, pois o aspecto fundamental deste

processo, a informação fornecida pelos grupos de interesses nas avaliações circunscreveu a neutralidade e a avaliação ao âmbito do paradigma científico, caracterizando a avaliação no seu aspecto gerencial, voltada aos interesses da gestão para fins de regulação (credenciamento e credenciamento) e não preferencialmente as reivindicações, inquietações, preocupações e sugestões da comunidade universitária (MACDONALD, 1995).

Neste caso, a proposta capital da avaliação institucional, que reside na tentativa de reconhecer as distintas posições e percepções de valores dos grupos envolvidos na avaliação, partindo-se do pressuposto de que a participação e o exercício do poder de forma democrática são elementos importantes neste contexto, ficou prejudicada, já que os critérios avaliativos introduzidos não foram plurais, pois, nas formas de participação desenvolvidas nas IFES pesquisadas, demandaram dos inúmeros participantes a impossibilidade de emissão de seus interesses em um grau desejável numa política de avaliação como o SINAES, como descrito no seu desenho de formulação.

Ainda, foi possível constatar, a partir dos casos de avaliação interna analisados, as dificuldades para flexibilizar o formato da implementação delineado no SINAES, enquanto política avaliativa, não atendendo de maneira desejável as diretrizes da regulamentação própria aos trabalhos da CPA, a flexibilização da metodologia de avaliação, a participação da comunidade universitária na avaliação, numa perspectiva aberta de tomada de decisões. Logo, nessa perspectiva, o julgamento do juízo de valor baseado no princípio da participação equilibrada dos agentes envolvidos na avaliação, uma das características do SINAES no seu desenho de formulação, tem sido negligenciado. Dessa forma, as condições originais foram alteradas desvirtuando o valor da participação e do engajamento dos atores envolvidos na avaliação institucional.

Em relação ao valor interesse da participação da comunidade universitária, observou-se que em parte dos casos analisados, quando ocorreu a fragilização do processo de acesso ao diagnóstico e sensibilização, a comunidade acadêmica tende a ignorar a avaliação interna e a CPA. E ainda, associar a avaliação interna à tradição racionalista, desenvolvendo a concepção de avaliação circunscrita ao conceito de punição e voltada aos interesses proeminentes da gestão.

No que concerne ao contexto de influência na avaliação interna, nas IFES pesquisadas, evidenciou-se certo grau de dependência das Comissões Próprias de Avaliação em relação à

gestão. As questões em torno dessa tendência estão associadas desde os processos de indicação dos membros, da infraestrutura para o desenvolvimento dos trabalhos da avaliação interna, das autorizações para divulgação dos resultados das avaliações até a sensibilização da comunidade universitária.

Dessa maneira, a legitimação da avaliação não advém de seu potencial político e democrático mediante o apoio da comunidade universitária, sua legitimação é de origem técnica e advém diretamente da gestão da IFES. Por essa razão, a avaliação interna desenvolvida nos âmbitos descritos apresenta a tendência a ser propriedade da gestão em detrimento da comunidade universitária. Outro aspecto que interfere diretamente na atuação da Comissão refere-se ao tamanho e a forma como essas IFES são organizadas.

O contexto de influência descrito interfere diretamente na forma como a CPA opta pela concepção metodológica e epistemológica da avaliação em curso em cada IFES. Os aspectos suscitados tendem ascendentemente a levar a CPA a deslocar a avaliação interna do paradigma democrático, como descrito na Legislação base do SINAES, para o paradigma científico, gerencial e burocrático, no formato de implementação do AVALIES.

Essas evidências acabam por contribuir para a compreensão das razões pelas quais a comunidade universitária posiciona-se distante tanto da CPA quanto da avaliação interna, pois, as determinações das dimensões e as questões a serem pontuadas na avaliação estão associadas ao contexto influência da gestão em detrimento da comunidade. Dessa forma, as principais demandas que norteiam os debates internos nas IFES passam distantes da avaliação interna, alcançando outras esferas, como Ministério Público, entre outros órgãos de controle da União; quando, na verdade, primeiramente as principais questões da universidade deveriam passar pela avaliação interna. Talvez, esse seja um dos motivos no tocante à avaliação nas IFES que relegou a avaliação interna ao segundo plano nos primeiros dez anos do SINAES.

Enquanto que no cenário das agências centrais do SINAES observou-se o processo de colonização do MEC na condução da política de avaliação, consequentemente da avaliação externa; no contexto das IFES, observou-se a colonização da avaliação interna pela gestão local, deixando em segundo plano a comunidade universitária no desenvolvimento do AVALIES. Certamente, um aspecto comprometedor da democratização da avaliação e revelador dos embates paradigmáticos entre tradições de avaliação distintas.

Na análise da perspectiva da cultura da avaliação, apropriando-se do referencial teórico deste trabalho, foi possível visualizar no SINAES, no seu desenho de formulação, o contexto da concepção de regulação das “Organizações ou sistemas de organizações”, no qual a concepção de avaliação supera a perspectiva técnica e burocrática e alcança a dimensão política e democrática, característica dos regimes de regulação pós-burocráticos.

Todavia, caso recorrente na experiência brasileira, em seu formato de implementação, padece na articulação entre vários tipos de controle e processos horizontais: regulação controle (formal) + regulação situacional (informal), impactando a compreensão, por exemplo, da avaliação institucional como um processo de negociação, no qual o juízo de valor não é validado apenas por meio de processos técnicos, mas também pelos interesses dos atores sociais envolvidos com a avaliação. Por essa razão, a dificuldade de estabelecer os modelos de avaliação transacionais, como no caso do AVALIES. E então, a avaliação interna e externa, nesse caso, tende a se desenvolver conflituosamente no modelo experimental, como análise de sistema.

O determinante cultural da burocratização, por exemplo, tem levado o AVALIES a assumir a concepção de "a avaliação como controle", em detrimento da concepção da "avaliação do serviço público" (avaliação democrática). A conexão cada vez mais estreita com a perspectiva da avaliação burocrática reforça a visão da avaliação como estrutura de controle para permitir e validar o poder das agências estatais em detrimento da comunidade – a sofisticação da avaliação como estratégia estatal. Dessa forma, a problematização fundamental que motiva esta categorização é: quem controla o uso de novos conhecimentos e que tem acesso a ele? No caso em questão, o MEC.

Pelas evidências apresentadas, no decorrer do trabalho, nos dados analisados por meio do prisma da perspectiva cultural da avaliação – imagem de comunidade – a fonte de interesse da avaliação aponta para as autoridades e administradores políticos em detrimento da comunidade. A avaliação está a serviço das agências governamentais e a técnica de coleta de dados de apresentação é credível para os administradores do sistema de educação superior, consequentemente o proprietário da informação produzida tende a ser administração estatal no âmbito da burocracia central e local.

Assim, pode-se concluir, a partir dos argumentos elencados, que no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o Estado, como patrocinador da prática

avaliativa, tende a definir e estabelecer os parâmetros do AVALIES, em detrimento da comunidade acadêmica e da sociedade civil, para legitimar a adoção e gestão de políticas públicas de avaliação voltadas aos novos moldes da regulação com o intuito de modernizar as Instituições de Educação Superior (IES), quando assume para si a responsabilidade de ordenar e de controlar a adoção do modelo, dos processos e procedimentos de avaliação, desvirtuando a concepção de avaliação institucional, comprometendo a perspectiva de simultaneidade da unidade do processo avaliativo em âmbito nacional e a especificidade de cada instituição avaliada.

Assim, através da movimentação cíclica de uma investigação que almeja responder parcialmente às questões e a lançar novos conhecimentos marcados pela transitoriedade; novas questões de estudo são propostas e algumas proposições podem ser apresentadas. Tais proposições, associadas à produção do conhecimento, tendem a indicar estratégias para avançar na consolidação do campo da avaliação da educação superior e da avaliação educacional.

No sentido de contribuir com a realização de futuras pesquisas e a consecução de práticas acerca da avaliação institucional baseadas nos princípios da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional, como consta na Lei 10.861/04, lei do SINAES, este trabalho aponta a seguir elementos para subsidiar a reflexão concernente a essas atividades.

No tocante à realização de pesquisas que problematizem a avaliação institucional, faz-se necessário estudar em relação à perspectiva tecnológica da avaliação – imagem de produção: analisar os limites e possibilidades das influências da avaliação na racionalização das IES: o uso dos diagnósticos da avaliação; analisar a implementação das políticas de avaliação a partir das agências centrais do SINAES, metodologia da avaliação; analisar a avaliação externa, o uso de técnicas e dos pressupostos teórico-metodológicos da avaliação; analisar a implementação da avaliação externa.

No que concerne à perspectiva política da avaliação – imagem de negociação: estudar os atores que participam da implementação dos processos da avaliação institucional, em especial os avaliadores das comissões externas, o segmento discente, docente e técnico-administrativo; as motivações das resistências e a adesão à avaliação institucional; a

articulação entre a avaliação interna e externa, implementação da prática avaliativa e sua articulação com os processos de regulação.

E, em relação à perspectiva cultural – imagem de comunidade: estudar os principais obstáculos ao processo de implementação da avaliação institucional associados à cultura brasileira; e o estudo da identidade que a avaliação assume nas agências centrais do SINAES, a perspectiva emancipatória ou regulação controle.

Além desses aspectos pontuados, é importante ressaltar a necessidade inadiável de se estudar, nas problematizações acerca das políticas de avaliação da educação superior e da avaliação institucional, o papel do Estado e sua burocracia na condução destas políticas de avaliação e práticas avaliativas. Também, a inserção cada vez maior das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e de seus impactos nas práticas avaliativas, tanto ao nível das Instituições de Educação Superior quanto nas agências centrais do SINAES.

Essas problematizações, neste trabalho, são consideradas capitais para o aprofundamento em futuros trabalhos da problematização da temática da avaliação institucional, das políticas de avaliação da educação superior e da avaliação educacional; especialmente, se o objetivo for almejar compreender qual é a concepção de qualidade que subjaz na educação superior no ambiente das políticas de avaliação e de seus instrumentos de avaliação. Também, no potencial dessas políticas para orientar a expansão da oferta da educação superior, aumentar a eficácia institucional e a efetividade acadêmica.

No que concerne à realização das práticas avaliativas da avaliação institucional, agrupadas em suas modalidades básicas, avaliação interna e externa, a presente pesquisa captou nos espaços investigados estratégias que iluminaram a elaboração das proposições destacadas a seguir.

Em relação à avaliação interna, pensar o modelo democrático significa, também, circunscrevê-lo numa lógica educativa em detrimento de sua estratégia de oposição à posição científica e acadêmica. Então, o objetivo primeiro, no caso, é ponderar acerca das possibilidades educativas, o sentido pedagógico, e compartilhar a avaliação com os sujeitos. Para tal, o avaliador ou a comissão de avaliação interna deve considerar que a metodologia da avaliação necessita ser elaborada de acordo com os processos de negociação. Seu posicionamento precisa ser de orientador e de promotor do diálogo, discussão e análise para que os envolvidos conheçam o funcionamento da instituição. Deve fomentar a iniciativa para

reformular e reconduzir o desenvolvimento da instituição e apresentar-se com uma postura independente em relação à estrutura de poder.

Por essa razão, o papel do avaliador ou comissão de avaliação, nessa perspectiva, consiste em atuar como intermediário entre os distintos grupos de interesse, provendo informações para documentar e avaliar a instituição (informa e forma o julgamento), enquanto conjectura os pontos de vista e interesses dos grupos envolvidos, para que possam ser ponderados pelos tomadores de decisão.

Para viabilizar esta perspectiva de avaliação sugere-se a variação dos instrumentos de avaliação, tais com o uso de visitas *in loco*, aplicação de questionários, rodas de conversas, pesquisa documental, entrevistas, entre outros. Além disso, apropriando-se da taxonomia de House (2000), utilizar em conjunto os modelos de análise de sistema, revisão profissional e o estudo de caso no contexto da avaliação institucional interna.

No caso da análise de sistema, esse modelo seria utilizado para sistematizar e aprofundar o conhecimento acerca do perfil docente, discente e de técnicos administrativos da comunidade; bem como desenvolver o perfil dos que desejam acessar à Instituição da Educação Superior. Esse modelo permitiria não apenas desenvolver um sistema de monitoramento, mas proporcionar ações de acompanhamento de determinadas dimensões do SINAES e das ações institucionais decorrentes dos diagnósticos da avaliação institucional. Ainda promover um debate mais qualificado entre a comunidade universitária e a gestão acerca das políticas institucionais e do próprio sistema de educação superior, por exemplo, no tocante às políticas de assistência estudantil, carreira dos docentes e dos técnicos-administrativos, sustentabilidade financeira, política de infraestrutura, políticas institucionais para a pesquisa, o ensino e a extensão, bem como orientar a oferta dos cursos.

O modelo de revisão profissional permitiria uma análise mais apurada pelos agentes internos da avaliação no tocante aos laboratórios, às condições das bibliotecas e dos documentos institucionais voltados para o ensino, a pesquisa e a extensão especificamente, por exemplo, permitindo a interação entre a intuição profissional e a intuição da comunidade universitária, para qualificar as tomadas de decisões das ações institucionais oriundas dos diagnósticos da avaliação interna.

Para gerir esse amplo e variado conjunto de dados faz-se necessário sistematizá-los através de *softwares* - Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) - no sentido de

agilizar a coleta e divulgação dos resultados da avaliação interna. Elementos capitais no processo de avaliação interna.

Além disso, a divulgação dos resultados deve ser sistemática, proporcionando gradativamente, mais informações a respeito da Instituição, para democratizar as tomadas de decisão e desenvolver um sistema de monitoramento e acompanhamento das ações institucionais oriundas dos diagnósticos da avaliação institucional no ciclo avaliativo. Do mesmo modo, proporcionar mais subsídios à comunidade para qualificar os debates nas futuras avaliações acerca da Instituição.

Desse modo, a avaliação deve ser externalizada, informar publicamente o que está acontecendo e é respeitável que a linguagem e a apresentação da avaliação sejam compreensíveis tanto para especialistas como para leigos. A metodologia utilizada, assim sendo, deve atender a todos os interessados no direito de saber o que está acontecendo com a instituição. A publicitação poderia ser realizada através do site institucional; formação e divulgação de banco de dados para consulta da gestão e da comunidade universitária; envio dos diagnósticos da avaliação pelo e-mail; realização periódica de discussão nos colegiados dos cursos, de fóruns, seminários e *workshops* acerca dos diagnósticos da avaliação.

Ainda, as ações institucionais decorrentes dos diagnósticos da avaliação deveriam ser acompanhadas pela comunidade e pela gestão por meio de um sistema de monitoramento no ciclo avaliativo e, caso essas ações não sejam efetuadas nos prazos estabelecidos, serem objeto dos processos regulatórios internos e externos.

É importante, nesse processo, evitar a fragmentação da avaliação. Por exemplo, na preferência por avaliar o desempenho docente, em detrimento da política para o ensino. Em avaliar tomando como referência o desempenho estudantil, em detrimento de uma compreensão global e holística da instituição. Não se assume aqui a posição contra a realização de tais ações, compreende-se que estas ações têm seus espaços reservados em outros contextos avaliativos distintos da avaliação institucional. E, também, podem servir de referência para a avaliação institucional, não como guia exclusivo.

Em relação à avaliação externa, na perspectiva adotada pelo SINAES, é importante destacar a necessidade de aprimoramento da formação do avaliador externo consoante os pressupostos teórico-metodológicos da avaliação, para que os atores envolvidos conheçam em profundidade as concepções que subjazem às práticas de avaliação institucional. Também,

seria interessante rever o tempo e os critérios para avaliar as instituições de educação superior, sobretudo, as IES que apresentam estrutura *multicampi*. Reconhecem-se, neste trabalho, os avanços do INEP e da CONAES no tocante às novas orientações do novo instrumento de avaliação institucional externa. Da meta-avaliação dos processos de avaliação externa.

No entanto, ainda é preciso desenvolver uma sistemática de avaliação que articule melhor a avaliação externa com a avaliação interna, para que a primeira não se transforme numa auditoria para fins regulatórios, numa perspectiva verticalizada, e que a segunda não seja realizada apenas para atender a regulação estatal; que promova o diálogo entre os interesses institucionais e os interesses estatais contextualizados nas políticas educacionais voltadas à educação superior.

O SINAES chega aos seus 10 (dez) anos de implementação com questões urgentes e inadiáveis a enfrentar, mesmo diante dos inúmeros ajustes em seus três instrumentos – o ENADE, o ACG e o AVALIES – questões em torno da qualidade dos indicadores, dos avaliadores internos e externos, do uso dos resultados (impactos) por parte da gestão das IES e do Sistema, da relação entre avaliação e regulação, e, sobretudo, que a comunidade universitária compreenda e reconheça a avaliação não apenas circunscrita ao âmbito da visão funcionalista, de aparente neutralidade, mas desenvolvê-la na visão pluralista, desvelando sua dimensão política e ética.

Os aspectos levantados em torno da implementação da avaliação institucional no SINAES revelam imperiosas evidências de alterações nas práticas e concepções de avaliação, sobretudo, daquelas originadas do interesse direto da intervenção estatal, em detrimento dos interesses da comunidade universitária e da sociedade civil como um todo.

Observa-se que, ao longo do desenvolvimento da atual política de avaliação, a intervenção estatal tem sido ressignificada por meio de avanços e recuos que desvelam o ascendente papel do Estado não apenas no processo de modernização do setor de educação superior, mas na alteração da concepção de avaliação materializadas nas práticas avaliativas. Além disso, expressam o delineamento das relações entre o Estado, o Sistema de Educação Superior e, em especial, as universidades, revelando perspectivas e concepções distintas de educação superior em cada contexto de política avaliativa vivenciado.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2005.
- AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n.53, abr.-jun. 2013.
- ALMEIDA JÚNIOR, V. P. O processo de formação das políticas de em Educação) – **Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas**, Campinas, 2004.
- ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: a pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira. 1998.
- ÂNGULO, J. F. Evaluación de programas sociales de la eficacia a la democracia. **Revista de educación**, nº 286, Madri: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1988.
- ARAÚJO, J. C. S. Humboldt (1767-1835) e a concretização da universidade iluminista. In: ARAÚJO, J. C. S. (Org.). **A universidade iluminista (1798-1921): de Kant a Max Scheler**. Brasília: LiberLivro, 2011.
- ARREDONDO, C. S; DIAGO, J. C. **Avaliação educacional e promoção escolar**. São Paulo: UNESP, 2009.
- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- AZEVEDO, J. M. L; GOMES, A. M. Intervenção e regulação: contribuições no campo da educação: **Linhas Críticas**: Revista da Faculdade de Educação da UnB, Brasília, v.15, n. 28, p.95-107, jan/jun. 2009.
- BALZAN, N. C. A voz do estudante – sua contribuição para a deflagração de um processo de avaliação institucional. In: BALZAN, N. C; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo, Cortez, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, Porto Editora, 1994.
- BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração do sistema nacional de avaliação da educação superior. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96. Especial. P. 955-977, out. 2006.
- BARREYRO, G. B; ROTHEN, J. C. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, Campinas, Mar. 2008, vol.13, no.1, p.131-152. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>.
- BARROSO, J. A regulação da educação. In: BARROSO, J. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidades aberta, 2005.
- BARROSO, J. A. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROS, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores**. Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006.

BARROSO, J. *Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: de la régulation du système de régulations*. Nantes: Colloque international du Centre de recherche en éducation, 19 mars., 2004.

BAUER, M. G; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 8ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

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

BELLONI, I. Et al. Avaliação institucional da Universidade de Brasília. In: **Avaliação Institucional: teoria e experiência**. DIAS SOB RINHO, José; BALZAN, Newton César. (Org.) – 2. Ed. – São Paulo: Cortez, 2000.

BERNSTEIN, B. **A estruturação do discurso pedagógico** – Classe, códigos e controle. Petrópolis: Vozes, 1996.

BERTOLIN, J. C. G. Avaliação da educação superior brasileira: relevância, diversidade, equidade e eficácia do sistema em tempos de mercantilização. **Avaliação**, vol. 14, n. 2, Campinas, Sorocaba, 2009.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 13ª Ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2010.

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

BONAMINO, A; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, Jun 2012, vol.38, no.2, p.373-388.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRAGA, R. **A nostalgia do fordismo: modernização e crise na teoria da sociedade salarial**. São Paulo, Xamã, 2003.

BROADFOOT, P. “*Assessment, schools and society*”. Londres, Methen, 1979.

CAMPBELL, D. T. “Reforms as experiments”, **American Psychologist**, 24, 1969, pp. 409-42.

CARVALHO, C. H. A. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA JR, J. R; OLIVEIRA, J. F; MANCEBO, D. (Org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

CASANOVA, M. A. **Manual de evaluación educativa**. Madri: La Muralha, 1995.

CATANI, A. M; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. As políticas de gestão e de avaliação acadêmica no contexto da reforma da educação superior. In: MANCEBO, D; e FÁVERO, M. L. A. (Orgs.) **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. – São Paulo: Cortez, 2004.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

- CHUEIRI, M. E. F. Concepções sobre a avaliação escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 39, jan./abr. 2008.
- CLARK, D. L. y E. GUBA. «An examination of potencial change roles in education». Apresentado en un seminario sobre *Innovation in Planning School Curriculum*. Outubro, 1965.
- COOK, T. D; REICHARDT, C. S. **Métodos cualitativos y cuantitativos en investigacion evaluativa**. Madri, Morata, 1986.
- CRONBACH, L. J. *Course improvement through evaluation*. **Teachers College Record**, 64, 1964.
- CRONBACH, L. J. *Designing Evaluation of Educational and Social Programs*. San Francisco, Jossey-Bass, 1982.
- CRONBACH, L. y asociados. **Towards the Reform of Program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements**. San Francisco: Jossey Bass, 1980.
- CUNHA, K. S. **O discurso da avaliação institucional trajetória articulada no campo das políticas educacionais: um estudo de caso**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CE, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2011.
- CUNHA, L. A. O público e o privado na educação superior brasileira: fronteira em movimento. TRINDADE, H. **Universidade em ruínas: na república dos professor**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- DENZIN, N. K. *The logic of naturalistic inquiry*. **Social Forces** 50, 2.
- DENZIN, N; LINCOLN, Y. Entering the Field of qualitative research. In: DENZIN, N et al. **Handbook of qualitative research**. London, Sage, 1994.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da Educação Superior: regulação e emancipação. **Avaliação**. Campinas, Jun. 2003, vol.08, no.02, p.31-64.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do PROVÃO ao SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n.1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: <HTTP:// <http://www.scielo.br/scielo.php>>.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 88 p. 703-725, Especial – Out. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: das perspectivas tecnológicas às políticas e sociais. In: DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Quantitativa, Avaliação Qualitativa: interações e ênfases. In: SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. – Campinas, SP: Autores Associados, 1997. – (Coleção educação contemporânea).
- DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, J. D; Ristoff, D.I. (org). **Universidade desconstruída**. Avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, J. Processos de socialização e processos pedagógicos. In: DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton C. (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 1995.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>.

DIAS, C. L; HORIGUELA, M. L. M; MARCHELLI, P. S. 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.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

DUPRIEZ, V; MAROY, C. La régulation dans les systems scolaires. **Revue Française de Pédagogie**, v 130, n.1, p. 73-87, janvier-février-mars. 2000. Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-807_2000_num_130_1_1054. Acesso em dez. de 2014.

EISNER, E. W. Applying educational connoisseurship and criticism to education settings, 1975.

EISNER, E. W. *The use of qualitative forms of evaluation for improving educational practice*. **Educational Evaluation and Policy Analysis**. 1(6), 11-19, 1979.

FERNANDES, D. **Avaliar para aprender: fundamentos, práticas e políticas**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FERRAZ, B. T. Políticas de avaliação para a educação superior: um estudo analítico sobre as práticas discursivas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. **Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CE. Educação, 2006**.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio séc. XXI: o minidicionário da língua portuguesa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FRAGATA, J. **Noções de metodologia**: para a elaboração de um trabalho científico. São Paulo: Loyola, 1981.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial-out. 2005.

FURTADO, J. P; LAPERRIÈRE, H. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(3): 695-705, 2012.

GATTI, B. A. Avaliação da jornada única em São Paulo. **Estudos em Avaliação Educacional**, nº 5, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1992.

GATTI, B. A. Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações. **Estudos em Avaliação Educacional**, n.10, p.67-80, jul./dez. 1994.

GATTI, B. A. Avaliação educacional no Brasil: pontuando uma história de ações. **EccOS**, São Paulo, v.4, n.1, p.17-41, 2002.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, A. M. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, setembro/2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

GOMES, A. M. Exame Nacional de Cursos e política de regulação estatal do ensino superior. **Cadernos de Pesquisa**, n. 120, p. 129-149, nov. 2003.

GOMES, A. M. Identidades discursivas público-estatal e privado-mercado: desafios teóricos ao campo da educação superior? In: SILVA JR, J. R; OLIVEIRA, J. F; MANCEBO, D. (Org.). **Reforma universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 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>. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em jan. 2014.

GOMES, A. M; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan.-mar. 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

GOMES, A. M; OLIVEIRA, J. F. Educação superior como sujeito-objeto de estudo. In: GOMES, A. M; OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Reconfiguração do campo da educação superior**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2012.

GOMES, A. M; SILVA, A. L. Políticas de avaliação da educação superior no Brasil: um balanço. In: GOMES, A. M; OLIVEIRA, J. F. **Reconfiguração do campo da educação superior**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2012.

GOUVEIA, A. B. et al. Trajetória da avaliação da Educação Superior no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional: revista da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 101-132, jan./jun. 2005.

GREEN, J.. Qualitative Program Evaluation. Practice and Promise. En Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.). *The Handbook of Qualitative Research*. EEUU: Thousand Oaks, 1994.

GUBA, E. G. *Toward a methodology of naturalistic inquiry in educational evaluation*. Los Angeles, Centre for the Study of Evaluation, UCLA, 1978.

GUBA, E. G; LINCOLN, Y. S. “*Types of inquiry*”, monografia não publicada. Bloomington, Universidade de Indiana, 1985.

GUBA, E. G; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução Beth Honorato – Campinas, SP: Editoria da Unicamp, 2011.

GUBA, E. G; LINCOLN, Y. S. Controvérsias paradigmáticas, contradições e confluências emergentes. In: DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006.

GUBA, E. G; LINCOLN, Y. S. **Effective Evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

- GUBA, E. G; LINCOLN, Y. S. **Effective Evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.
- HAGREAVES, A. **O ensino na sociedade do conhecimento: educação na era da insegurança**. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HEILBRONER, R. **A história do pensamento econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.
- HOUSE, E. R. **Evaluación, ética y poder**. Madri: Morata, 1994.
- HOUSE, E. R. **Evaluación, ética y poder**. Madri: Morata, 2000.
- HOUSE, E. R. *Evaluating with Validity*, Berkeley Hills, CA, Sage Publications., 1980.
- HOUSE, E. R. *School Evaluation: the politics and process*. Berkeley, CA, McCutchan, 1973.
- HOUSE, E. R. Tendências em educação. **Revista de Educación**, nº 299, Madri, 1992.
- HOUSE, E. R. Tres perspectivas de la innovación educativa: tecnológica, política y cultural. **Revista de Educación**, nº 286, Madri: Centro de Publicaciones Del Ministerio de Educación y Ciencia, 1988.
- KELLY, E. F. *Curriculum evaluation and literary criticism: comments on the analogy*. Curriculum Theory Network, 5, p. 98-106, 1975.
- LANDSHEERE, G. A natureza da pilotagem. In: LANDSHEERE, G. **A pilotagem dos sistemas de educação**. Lisboa: Asa, 1997.
- LANKSHEAR, Colin; KNOBEL, Michele. **Pesquisa pedagógica do projeto à implementação**. Porto Alegre: Artemed, 2008.
- LEITE, D. Ameaças pós-rankings sobrevivência das CPAs e da autoavaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v.13, n.3, p.833-840, nov. 2008. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>.
- LEITE, D. **Reformas universitárias: avaliação institucional participativa**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- LIMA, L. C; AZEVEDO, M. L. N; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações **sobre** a Universidade Nova. **Avaliação** Campinas, Mar 2008, vol.13, no.1, p.7-36. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>.
- LIPIETZ, Alain. Rebel sons: the regulation school; entrevista com Jane Jenson. *French Politics and Society*, v. 5, n. 4, 1987.
- LUDKE, M. Discussão do trabalho de R. E. Stake: estudos de caso em pesquisa e avaliação educacional. *Educação e Seleção*, jan/jun, nº7, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1983.
- MACDONALD, B. *Evaluation and the control of education*. In: MACDONALD, B; WALKER, R. *SAFARI I: innovation, evaluation, Research and the problem of control*, Norwich, Centre for Applied Research in Education, University of East Anglia. 1974.
- MACDONALD, B. La Evaluación Como Profesión de Servicio Público: Perspectivas de Futuro. In: Sáez, M. (coord.). **Conceptualizando la Evaluación en España**. Alcalá de Henares: Universidad Alcalá de Henares, 1995.

MACDONALD, B. La Evaluación y el Control de la Educación. En Gimeno, J. y Pérez, A. *La Enseñanza, su Teoría y su Práctica*. Madrid: Akal, 1983.

MACDONALD, B. *The evaluation of the Humanities Curriculum Project: a holistic approach*. Trabalho apresentado na reunião annual da Amercian Education Research Association, Nova York. Publicado na *Theory into Practice*, 1971.

MACDONALD, B; WALKER, R.. *Case-Study and the Social Philosophy of Educational Research*. In: HAMILTON, D.; JENKINS, D.; KING, C.; MACDONALD, B. PARLETT, M. (eds). *Beyond the Numbers Game. A Reader in Educational Evaluation*. Londres: Macmillan Education, 1977.

MADAUS, G. F. et al. *Evaluation models – Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing, 1993.

MADAUS, G; STUFFLEBEAM, D. *Program evaluation: a historical overview*. In: STUFFLEBEAM, D; MADAUS, G; KELLAGHAN, T. (Org.). *Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation*. Dordrecht: Kluwer, 2000.

MAGER, R. F. *Goal Analysis*. Belmont, CA, Fearon, 1972.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAROY, C. “Sociologie des regulations de l’enseignement: une comparaison européenne” **Recherches Sociologiques**, vol. 35, n. 2, 2004.

MENEGHUEL, S. M.; ROLB, F.; SILVA, T. T. F. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar. Curitiba**. n.º 28, p. 89–106, 2006. Editora UFPR.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC-ABRASCO, 1998.

MOLLIS, M. universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? **CLACSO**, Buenos Aires, 2003.

NASCIMENTO, E. P. Notas a respeito da Escola Francesa da Regulação. **Revista de Economia Política**, vol.13, n.2 (50), abr.-jun., 1993.

NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, Oxford, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

NEIVA, C. **Avaliação no sistema do ensino superior: o caso da ação supervisora do Ministério**. Dois Pontos, 08-09/1988.

OLIVEIRA, J. F. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, governance e regulação. In: DOURADO, L.F. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009.

PALHARINI, F. A. Caderno NUPES: o novo protagonista na formulação teórica da política para o ensino superior. In: MOROSINI, M; SGUISSARDI, V. **A educação superior em periódicos nacionais**. Espírito Santo: FCAA/CNPq, 1998.

- PARLETT, M; HAMILTON, D. *Evaluation as illumination: a new approach to the study of innovatory programs*. In: GLASS, G. V. **Evaluation studies review annual**. Vol. 1. Berkeley Hills, California, Sage, 1976.
- PARLETT, M; HAMILTON, D. *Evaluation as illumination: A new approach to the study of innovatory programmes*. Work, nº 9, **Centre for Research in the Educational Sciences**, University of Edinburgh, 1972.
- PARLETT, M; HAMILTON, D. La evaluación como iluminación. In: GIMENO SACRSTÁN, J; PÉREZ, GÓMEZ, A. **L enseñanza, su teoría y su práctica**. Madri: Akal, 1983.
- PAUL, J. J; RIBEIRO, Z; PILLATI, O. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. **NUPE**S, São Paulo, Documento de trabalho 5/90.
- PEIXOTO, M. C. L.. Avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14. n. 1, p. 9-28, mar, 2009. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em dez. 2009.
- PEIXOTO, M. C. L.. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, Campinas, SP, v.16, p. 11-36, mar.2011. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em mar. de 2011.
- PEIXOTO, M. C. L.. O debate sobre avaliação da educação superior: regulação ou democratização? In: MANCEBO, D; FÁVERO, M. L. A. (Org.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. – São Paulo: Cortez, 2004.
- POLIDORI, M. M.. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: PROVÃO, SINAES, IDD, CPC, e outros índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>.
- POLIDORI, M. M; FONSECA, D. G; LARROA, S. F. Avaliação Institucional Participativa. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n.2, p.333-348, 2007.
- POLIDORI, M. M; MARINHO-ARAJO, C. M; BARREYRO, G. B. 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. Out\dez, 2006.
- POPHAM, W. J. *Education Evaluation*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1975.
- POPPER, K. R. A lógica da pesquisa científica. In: SCHLICK, Moritz; CARNAP, Rudolf; POPPER, Karl R. (Coletânea de textos). **Os pensadores**. Abril Cultural. E. Victor Civita: São Paulo, 1975.
- PROVUS, M. M. *The Discrepancy Evaluation Model*. In: TAYLOR, P. A; COWLEY, D. M. *Readings in Curriculum Evaluation*. W. M. C. Brown Co. Publishing, Dubuque, Iowa, 1972.
- REAL, G. C. M. A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil. 206 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006.
- REYNAUD, J. D. “Les régulation dans les organisations: regulation de contrôle et regulation autonome”, **Revue Française de Sociologie**, vol. 29, p. 5-18, 1988.

RIBEIRO, J. L. L. S.. Avaliação das universidades brasileiras as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n.1, p.57-71, mar. 2011. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php>.

RICHARDSON, J. R. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

RIPPEY, R. M. *Studies in Transactional Evaluation*, Berkeley, CA, McCutchan, 1973.

RISTOFF, D. A. “Boyer comisión: o modelo americano em debate”. In: TRINDADE, H. **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

RISTOFF, D. Avaliação institucional: pensando em princípios. In: DIAS SOBRINHO, J; BALZAN, N. C. (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000.

RISTOFF, D. Avaliação institucional: pensando em princípios. In: DIAS SOBRINHO, J; BALZAN, N. C. (Orgs.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUÉZ DIÉGUEZ, J. L. **Evaluación educativa**. Salamanca: Universidade de Salamanca, 1986.

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil**. 29ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2005.

RUSSELL, M. K; AIRASIAN, P. W. **Avaliação em sala de aula: conceitos e aplicações**. 7 ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

SANT’ANNA, H.H.N. e VERAS, N.F.M. O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB): caminhos percorridos e perspectivas futuras. **Avaliação**, Campinas, UNICAMP, v.2, n.1(3), mar. 1997.p.53-60.

SANTOS, B. S. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político no pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

SAUL, A. M. Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo: Cortez, 2001.

SCHLICKMANN, R; MELO, P. A; ALPERSTEDT, G. D. Enfoques da teoria institucional nos modelos de avaliação institucional brasileiros. **Avaliação**. Campinas, São Paulo, v. 1, p. 153-168, março, 2008.

SCRIVEN, M. “*Evaluation ideologies*”. In: MADAUS, F. G; M. S. SCRIVEN; STUFFLEBEAN, D. L. (Org.). **Evaluation models**. Boston, Massachusetts, 1983.

SCRIVEN, M. Evaluation ideologies. In: MADAUS, G. F; SCRIVEN, M; STUFFLEBEAM, D. **Evaluation models**. Boston, Massachusetts, Kluwer-Nijhoff, 1983.

SCRIVEN, M. *Goal-Free Evaluation*. In: HOUSE, E. R. **School Evaluation – The politics and process**. Berkeley, Califórnia, McCutchan Publishing Corporation, 1973.

SCRIVEN, M. *The Methodology of evaluation*, In: TYLER, R. W. GAGNE, R. M. y SCRIVEN, M. Perspectives of curriculum evaluation, **American Educational Research Association Monograph Series on Curriculum Evaluation** nº. 1, Chicago, Rand McNally, 1967.

SCRIVEN, M. *The methodology of Evaluation. Perspectives of Curriculum Evaluation*. **AERA**. Monograph 1, Rand McNally and Co., Chicago, 1967.

SEGRERA, F. L. Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. **Avaliação (Campinas)** [online]. 2008, vol.13, n.2, pp. 267-291. ISSN 1982-5765.

SGUISSARDI, V. “*Dearing Report: novas mudanças na educação superior inglesa?*” In: TRINDADE, H. **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios Para a regulação e a formação universitária. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.34, n.124, p. 943-960, jul.-set. 2013.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal *versus* cultura de avaliação estatal? **Revista Avaliação**, vol. 13, n. 3, Campinas, 2008.

SHEPARD, L. *The role of classroom assesement in teaching and learning*. In: RICHARDSON, V. **Handbook of research on teaching**. 4 ed. American Educational Research Association. New York: Macmillan, 2001.

SHEPARD, L. *The role of assessmente inf a learning culture*. **Educational Researcher**, 29, 7, p. 4-14, 2000.

SILVA, A. L. **Avaliação do ensino superior: a dinâmica de implementação do SINAES nas universidades federais no tocante a o instrumento de avaliação interna – CPA**. Recife: 2009, p. 261. Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, UFPE.

SILVA, A. L; GOMES, A. M. Avaliação institucional no contexto do sinaes: a cpa em questão. **Avaliação**, Campinas, Nov 2011, vol.16, nº. 3, p.573-601. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em jan. 2012.

SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

SIMONS, H. **Evaluación democrática de instituciones escolares**. Madrid: Ediciones Morata, 1999.

SOUSA, C. P. Descrição de uma trajetória na/da avaliação educacional. **Ideias**, São Paulo, n.30, p. 161-174, 1998.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative research**. Sage Publications. Thousand Oaks, Califórnia, 1994.

STAKE, R. E. Estudos de caso em pesquisa e avaliação educacional. **Educação e Seleção**, jan/jun., nº 7, 1983. Trad. De H. M. Vianna, São Paulo, Fundação Carlos Chagas.

STAKE, R. E. *Evaluating Educational Programmes: the need and the response*. Whashington DD, OECD, Publications Center, 1976.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

STAKE, R. E. *Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation. (Paper)* Conference on New Trends in Evaluation, Goteborg, Suécia, 1973. In: MADDAUS, G. F. et al. *Evaluation Models*. Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing, 1993.

STAKE, R. E. *The case study method in social inquiry*. **Educational Researcher**, 7, 1978.

STAKE, R. E. *The countenance of educational evaluation*. *Teachers College Record*, 68, nº7, p.523-540, 1967.

STAKE, R. E. *To evaluate an Arts Programs*. In: *Evaluating the Arts in Education. A Responsive Approach*. Columbus, Ohio, Merrill, 1975.

STRAUSS, A; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Tradução Luciene de Oliveira Rocha. 2ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STUFFLEBEAM, D. L. *The relevance of the CIPP Evaluation Model for Educational Accountability*. **Journal of Research and Development in Education**, 5, p. 19-15, 1971.

STUFFLEBEAM, D. L; SHINKFIELD, A. J. *Evaluation sistemática*. Guia teórica e prática. Madrid: Paidós, 1987.

TRIGUEIRO, M. G. S. **Reforma universitária e mudanças no ensino superior no Brasil**. Observatório de La Educación Superior en América Latina y El Caribe, Brasília, 2003. Disponível em <HTTP:www.iesalc.unesco.org.ve>. Acesso em fev. 2010.

TRIGUEIRO, M. G. S. **Universidade pública, desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Brasília, EdUnb, 1999.

TRINDADE, H (Org.). **Universidade em ruínas**: na república dos professores. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Editoria Vozes, 2000.

TRINDADE, H. “*Rapport Attali*: bases da reforma do ensino superior francês”. In: TRINDADE, H. **Universidade em ruínas**: na república dos professores. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, vol. 23, n. 80, Campinas, 2002.

VERHINE, R. E. “O novo alfabeto do sinais: reflexões sobre o IDD, CPC e IGC”. In: IMACULADA, A; DALBEN, L. F. et al. (orgs.). **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica: 2010.

VERHINE, R. E. **Os 10 anos do SINAES: conquistas e desafios**. Palestra proferida no III Fórum das CPAS de Pernambuco. Juazeiro - BA, em 05 novembro de 2014.

VERHINE, R. E; DANTAS, L. M. V; SOARES, J. F. 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.

VIANNA, H. M. **Avaliação educacional: teoria, planejamento e modelos**. São Paulo: IBRASA, 2000.

VIANNA, H. M. Avaliação educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n.12, pp. 7-24, 1995.

VIANNA, H. M. Questões de avaliação educacional. In: FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis, insular, 2002.

WEISS, C. H. *Evaluation research in the political context*. In: STRUENING, E. L. Y GUTENTANG, M. *Handbook for evaluation research*, vol. I, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1975.

WEISS, C. H., *Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care?». Evaluation Practice*, 9 (1), 1988, pp. 5-19.

WOLF, R. L. *The use of judicial evaluation methods in the formation of educational policy*, **Educational Evaluation and Policy Analysis**, 1, mayo-junio, p. 19-28, 1974.

WORTHEN, B. R; SANDERS, J. R. **Education Evaluation – alternative approaches and practical guidelines**. New York-London, Longman, 1987.

WORTHEN, B. R; SANDERS, J. R. **Education Evaluation: theory and practice**. Worthington, OH: Charles A. Jones, 1973.

ZAINKO, M. A. S. Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção história. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, p. 827-831, nov. 2008. Disponível em < www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em jan. 2009.

ZANDAVALLI, C. B. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 385-438, jul. 2009. Disponível em: <[HTTP:// http://www.scielo.br/scielo.php](http://www.scielo.br/scielo.php)>. Acesso em set. 2009.

DOCUMENTOS

BRASIL. Decreto nº. 2.026, de 10 de dezembro e 1995. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Brasília, 1996.

BRASIL. Decreto nº. 2.306/97, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências, 1997.

BRASIL. Decreto nº. 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996.

BRASIL. 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. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº. 10.172/01, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001.

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.

BRASIL. Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n o 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº. 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008.

BRASIL. Lei nº. 13.005/14, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014.

BRASIL. Lei nº. 5.540/68, 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. 1968.

BRASIL. Lei nº. 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. 2007.

BRASIL. Lei nº. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Alterna dispositivos da Lei nº 4.042, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº. 91.117, de 1985. Cria a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior com a finalidade de oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a Educação Superior.

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, 2004.

MEC. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior Brasileira.** Comissão Especial de Avaliação (CEA). Brasília, 2003.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com membros da CONAES

Data da entrevista:

Local:

Nome/número do entrevistado:

M ou F:

MEMBROS DA CONAES

A quanto tempo você está na CONAES? Como você chegou a ser membro da CONAES? Como você avalia essa experiência como membro da CONAES?
Na sua percepção, como a CONAES (Formula) implementa a Avaliação Institucional? Por meio de que? (Como se tem desenvolvido a proposição de dinâmicas, procedimentos e mecanismos de avaliação institucional)?
Para você, quais as contribuições da CONAES no processo de implementação da avaliação institucional? (O estabelecimento de diretrizes para organização das comissões próprias e externas de avaliação, a análise dos relatórios, a realização de pareceres, e a recomendações às instâncias competentes)
Na sua percepção, a CONAES realiza ou sugere propostas para gestão das IFES, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação?
Em sua opinião, a CONAES tem empreendido esforços para dialogar com as Comissões Próprias de Avaliação das IES acerca da avaliação institucional? Se têm, como tem sido realizado este diálogo? Quais os problemas? Quais as queixas? E os conflitos?
Existe dificuldades na implementação da avaliação institucional no SINAES? Qual seu ponto de vista acerca das principais dificuldades que a implementação da avaliação institucional enfrenta? Na sua visão, qual o papel da CONAES no enfrentamento destas dificuldades?
Essas dificuldades em torno da implementação da avaliação institucional têm haver com a introdução dos índices? Em sua opinião, qual a relação dos índices com a avaliação institucional? Por que focar as visitas nos cursos e não nas instituições?
A CONAES está promovendo algumas mudanças nas dimensões do SINAES, qual a sua percepção acerca destas mudanças? Por quê?
Qual seu ponto de vista acerca da participação dos segmentos representados nas tomadas de decisões no que se refere à avaliação institucional na CONAES? (Quais são os segmentos protagonistas neste processo? A resistências? O foco é outro?)
Como você vê [analisa] a proposta da PL 4372 acerca da criação do INSAES?
Na sua visão, o INSAES traz que tipo de perspectiva para avaliação institucional das IES?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com servidores do INEP

Data da entrevista:

Local:

Nome/número do entrevistado:

M ou F:

SERVIDORES DO INEP

Como você avalia essa experiência de trabalho no INEP, com a avaliação da educação superior?
Para você, qual o papel do INEP na implementação da avaliação institucional?
Na sua percepção, como é estruturado (procedimentos? Instrumentos? Formas de operacionalização?) o processo de avaliação institucional no INEP?
Você considera que o MEC tem dado apoio à avaliação institucional? (Dê exemplos...) Explique.... Exemplifique...
Em sua opinião, quais os esforços que o INEP tem realizado no sentido de promover os princípios e diretrizes do SINAES junto às IES/IFES (CPA)?
Para você, quais as principais dificuldades para a realização dos trabalhos do INEP na avaliação institucional junto às IES?
Qual o seu ponto de vista sobre as contribuições do INEP no processo de avaliação institucional?
Na sua percepção, a partir do processo da autoavaliação institucional, a CPA têm desenvolvido e aprimorado os indicadores da autoavaliação? Como vocês do INEP tem observado esta questão e que tem proposto?
Em sua opinião, a partir dos relatórios de autoavaliação, a CPA nas IFES tem conseguido provocar impactos na melhoria da qualidade institucional? Quais? Explique... Descreva...
Você pode descrever como é organizado a partir do INEP o trabalho da Comissão de avaliação externa e como esta estabelece seu processo de avaliação <i>in loco</i> numa determinada IES/IFES?
Para você, quais as principais contribuições das visitas das Comissões de Avaliação externas nas IES/IFES?
Em sua opinião, quais as principais dificuldades/obstáculos que as Comissões de Avaliação externas enfrentam nas IFES?
Em sua opinião, quais são as principais queixas das IFES em relação às Comissões de Avaliação Externas?
Para você, como o INEP desenvolve a formação das Comissões de Avaliação Externa?
Do seu ponto de vista, de que forma a Instituição tenta resolver os problemas detectados pelos trabalhos das Comissões Externas de Avaliação?
Quais são os principais resultados obtidos pelas Comissões de Avaliação externa junto às IFES?
A partir do seu ponto de vista, como você descreve e avalia os limites das Comissões de Avaliação externa?
Como você vê [analisa] a proposta da PL 4372 acerca da criação do INSAES?
Na sua visão, o INSAES traz que tipo de perspectiva para avaliação institucional das IES?
Como você relaciona a questão da introdução dos Índices e o processo de implementação da avaliação institucional?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com membros da CPA nas IFES

Data da entrevista:

Local:

Nome/número do entrevistado:

M ou F:

MEMBROS DA COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO

Como você avalia essa experiência de trabalho na Comissão Própria de Avaliação (CPA)?
Você pode descrever como se dá o processo de escolha dos membros da comissão? Como foi no seu caso?
A partir do seu ponto de vista, a CPA apresenta autonomia no desenvolvimento de seus trabalhos na IFES? Como essa aparece no organograma institucional? Qual a relação desta com a gestão? Com a comunidade acadêmica (segmentos)?
Como foi constituída a Comissão Própria de Avaliação nesta instituição?
A partir do seu ponto de vista, como é estruturado (procedimentos, instrumentos e as formas de operacionalização) o processo de avaliação institucional nesta Universidade a partir da Comissão Própria de Avaliação (CPA)? Dê exemplos...
Na sua opinião, a gestão, os segmentos docentes, dos técnicos e dos estudantes, da Universidade tem dado apoio a CPA? (Dê exemplos...) Estes segmentos participam de forma atuante a partir de suas representações na CPA?
Como você tem feito para se apropriar das diretrizes e princípios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES? A CPA tem realizado curso de formação? O INEP/CONAES faz algum tipo de formação?
Em sua opinião, quais as principais dificuldades para a realização dos trabalhos da CPA nesta instituição? Quais os problemas? Quais as queixas da comunidade, da gestão e da própria comissão em relação à avaliação?
Qual o seu ponto de vista sobre as contribuições da Comissão Própria de Avaliação no processo de avaliação institucional?
Do seu ponto de vista, a CPA desenvolve e aprimora os indicadores da autoavaliação? No caso, vocês têm trabalhado apenas com o roteiro de autoavaliação sugerido pelo INEP?
O que você proporia de mudança na maneira como se realiza os trabalhos da CPA na avaliação interna? Fora você, algum outro membro pensa em mudança na condução dos trabalhos da CPA?
Na sua percepção, a CPA tem articulado o processo de avaliação interna com a avaliação externa? Justifique...
A CPA acompanha a avaliação de cursos na Instituição e os dados a serem transmitidos ao INEP? Caso não, na sua opinião, a CPA deveria fazer esse acompanhamento? Justifique...
Como se organiza a vinda das Comissões Externas em sua instituição?
Você pode descrever como foi realizada a visita da Comissão de avaliação externa? e como esta estabeleceu seu processo de trabalho na avaliação <i>in loco</i> ?
Como se dá a relação entre a Comissão Própria de Avaliação e a /Gestão da universidade// a gestão dos centros? Docentes? Estudantes? E Técnicos administrativos? Dê exemplos...
Vocês apresentam propostas de mudanças na organização institucional no contexto das dimensões sugeridas no relatório elaborado pela CPA? Como lidam com isso? Quais as principais propostas?
Na sua percepção, de que forma a gestão Instituição e dos centros tentam resolver os problemas detectados pelos trabalhos da CPA?
Na sua visão, a CPA consegue envolver a comunidade acadêmica na avaliação institucional? Como você analisa a participação da CPA nas discussões sobre a universidade? Como a Comissão faz o processo de sensibilização?
Como você vê [analisa] a proposta da PL 4372 acerca da criação do INSAES?
Na sua visão, o INSAES traz que tipo de perspectiva para avaliação institucional das IES?