

AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: O ESTADO DO CONHECIMENTO

Adriana Rocha Vilela Arantes¹

Resumo:

O presente artigo decorre de estudos que vêm sendo realizados em curso de doutoramento no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), na Universidade de Brasília (UnB), que tem como objeto a autoavaliação institucional na educação superior. Tem como objetivo refletir sobre as análises e categorizações da produção científica levantada sobre autoavaliação institucional da educação superior no Brasil, compreendendo o período entre 2005 e 2018, congregando teses e dissertações. Os caminhos metodológicos correspondem ao estado do conhecimento acerca do tema por meio de pesquisa bibliográfica, considerando que ele tem ganhado centralidade na política de educação superior brasileira, em vigência desde 2004. No Brasil, a consolidação da produção científica sobre a autoavaliação institucional ainda é incipiente, razão pela qual torna necessário um crescente esforço para sua demarcação acadêmica via construção do estado de conhecimento. Os dados coletados sobre as pesquisas apontam que, no Brasil, a avaliação da educação superior ora assume natureza formativa, ora regulatória. Os resultados demonstram que muitas instituições veem o processo de autoavaliação como mecanismo de melhoria da qualidade dos seus cursos.

Palavras-chave:

Educação superior. Sinaes. Autoavaliação institucional. Estado do conhecimento.

INSTITUTIONAL SELF-ASSESSMENT IN HIGHER EDUCATION: THE STATE OF KNOWLEDGE

Summary:

This article derives from studies that have been carried out in a doctoral course at the Graduate Program in Education (PPGE) at the University of Brasília (UnB), which has as its object institutional self-assessment in higher education. It aims to reflect on the analyzes and categorizations of scientific production raised on institutional self-assessment of higher education in Brazil, covering the period between 2005 and 2018, bringing together theses and dissertations. The methodological paths correspond to the state of knowledge on the subject through bibliographic research, considering that it has gained centrality in the Brazilian higher education policy, in force since 2004. In Brazil, the consolidation of scientific production on institutional self-assessment is still incipient, which is why an increasing effort is needed for its academic demarcation via construction of the state of knowledge. The data collected from the surveys show that, in Brazil, the evaluation of higher education sometimes takes on a formative and sometimes a regulatory nature. The results show that many institutions see the self-assessment process as a mechanism to improve the quality of their courses.

Keywords:

¹ Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade de Brasília – PPGE/UnB. Mestre em Educação pela PUC-GO. Docente na Universidade Estadual de Goiás – UEG. adrianarantes@gmail.com

AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR: EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO

Resumen:

Este artículo se deriva de estudios que se han realizado en un curso de doctorado en el Programa de Posgrado en Educación (PPGE) de la Universidad de Brasilia (UnB), que tiene como objeto la autoevaluación institucional en la educación superior. Tiene como objetivo reflexionar sobre los análisis y categorizaciones de la producción científica planteados sobre la autoevaluación institucional de la educación superior en Brasil, abarcando el período entre 2005 y 2018, reuniendo tesis y disertaciones. Los caminos metodológicos corresponden al estado del conocimiento sobre el tema a través de la investigación bibliográfica, considerando que ha ganado centralidad en la política brasileña de educación superior, vigente desde 2004. En Brasil, la consolidación de la producción científica sobre la autoevaluación institucional es aún incipiente, por lo que se requiere un esfuerzo creciente para su demarcación académica a través de la construcción del estado del conocimiento. Los datos recolectados de las encuestas muestran que, en Brasil, la evaluación de la educación superior a veces adquiere un carácter formativo y otras veces regulatorio. Los resultados muestran que muchas instituciones ven el proceso de autoevaluación como un mecanismo para mejorar la calidad de sus cursos.

Keywords:

Educación superior; Sinaes, autoevaluación institucional; Estado del conocimiento.

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar e refletir sobre as análises e categorizações da produção científica com o tema autoavaliação institucional da educação superior brasileira, no período entre 2005 e 2018, na perspectiva da construção do estado do conhecimento sobre o tema, a partir de teses e dissertações produzidas no país, em diferentes áreas do saber.

O estado do conhecimento a respeito do tema tem início com a pesquisa bibliográfica. De acordo com Gil (2008), esse tipo de pesquisa é desenvolvido a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Sua principal vantagem reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais amplos do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Do ponto de vista temático, tem como recorte teórico o processo de autoavaliação institucional desenvolvido a partir das diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004).

Em termos metodológicos, os resultados discutidos neste artigo se originaram da coleta de dados sobre a autoavaliação institucional na educação superior disponíveis na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict) e no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) com os descritores *autoavaliação institucional* e *auto-avaliação² institucional*. A reflexão sobre os dados se faz à luz dos pressupostos do materialismo histórico-dialético, partilhando da ideia de que “os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 2008, p. 14).

O artigo está estruturado em dois tópicos, sendo que o primeiro trata da avaliação institucional no contexto da educação superior no Brasil, a partir da década de 1990. O segundo apresenta as análises do estado do conhecimento no que se refere à autoavaliação institucional no contexto desse sistema avaliativo.

Avaliação institucional no contexto da educação superior: Sinaes em foco

A avaliação da educação superior, no país, tem uma história que apresenta idas, voltas e transformações. Ao longo das últimas duas décadas, apresenta várias concepções, finalidades e modelos de acordo com o contexto social, econômico e político. Contudo, a complexidade da educação superior, tanto na dimensão institucional quanto na do sistema, requer a utilização de múltiplos instrumentos e a combinação de diversas metodologias para desenvolver o processo de avaliação institucional. A partir do que se reflete, entende-se que é responsabilidade do Estado o futuro de seu povo, cabendo aos governantes aplicar a política pública que atenda às expectativas de justiça e bem-estar da sociedade.

Nessa perspectiva, o Estado se tornou o elemento principal na definição da política de avaliação da educação superior no Brasil desde a década de 1990. Os resultados obtidos na avaliação institucional dependem de como o Estado exerce o controle e a influência sobre o sistema educativo. O Estado exerce o papel de regulador e busca para si a responsabilidade pela avaliação e a tarefa de prestar contas da qualidade da educação à sociedade, por meio do

² O termo *auto-avaliação* passou a ser escrito pelo Novo Acordo Ortográfico como *autoavaliação*, a partir de 2012.

Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep).

Entretanto, na década de 1980, o Estado iniciou um processo avaliativo; ocorreram algumas experiências de avaliação nas IES no Brasil. Em 1983, instituiu o Programa de Avaliação e Reforma Universitária – Paru. No ano de 1985, foi instituída uma Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior (CNRES), com o intuito de oferecer elementos à formulação de uma nova política para a educação superior pelo Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres). Para Dias Sobrinho (2003), na década de 1980, a avaliação da educação superior ganhou visibilidade como instrumento básico para orientar a distribuição de recursos e a imposição da racionalidade da eficiência, características fundantes da política neoliberal instalada no mundo.

Nesse período, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), reforçou-se a importância de um processo avaliativo institucional, como prevê em seu art. 205, inciso VII, em que “o ensino deverá ser ministrado, garantido de padrão de qualidade”. No art. 214, aponta que “o poder público deve promover a melhoria da qualidade do ensino”, segundo o art. 209, com “a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. Assim, a Constituição de 1988 trouxe importantes inovações para a política de educação brasileira, especificamente no que se refere à garantia de padrão de qualidade, e formalizou os princípios de controle e garantia da educação.

Diante do exposto, observa-se que os processos avaliativos propostos pelo poder público visam a melhoria da qualidade do ensino. Essa determinação envolve a formação docente, da produção de conhecimento e da extensão, de acordo com as definições normativas de cada tipo de instituição e as opções de cada IES. Para garantir a qualidade do ensino, a Constituição propõe o controle e a fiscalização das instituições mediante processo de autorização e avaliação. Devem ser realizados por intermédio de ações preventivas ou corretivas, com vistas ao cumprimento das normas gerais da educação superior, a fim de zelar pela regularidade e pela qualidade da oferta dos cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* e das instituições da educação superior (IES) que os ofertam.

Deflagrado o processo de avaliação e controle pela Constituição, as premissas economicistas difundidas à época, o neoliberalismo ganhou força. Fez com que o Estado passasse a atuar “mais efetivamente dentro das instituições públicas, em especial nas educativas, pela introdução de novos sistemas gerenciais e pelo uso de estratégias de

avaliação e autoavaliação, pautadas nas noções de eficiência e de qualidade dos serviços” (CUNHA, 2010, p. 22).

Alinhada aos aspectos de controle e da economia, nos anos de 1990, a política de avaliação da educação superior se manifesta permeada em meio ao endividamento do país, sofrendo as influências das recomendações do Banco Mundial (BM) e de todo o conjunto dos organismos multilaterais de financiamento. Em contraposição à ideologia neoliberal, nesse contexto, em 1993, foi instituído o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Esse programa foi concebido em uma perspectiva formativa do processo e acabou constituindo referência importante para a visão da autoavaliação institucional defendida na política do Sinaes. O Paiub repercutiu positivamente na comunidade acadêmica, legitimando a cultura da avaliação nas IES, haja vista que o programa de avaliação defendia princípios como a aceitação da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos. O documento instituiu de forma singular a autoavaliação institucional como etapa inicial e principal de seu processo avaliativo, a qual era seguida por uma avaliação externa realizada por comissões de especialistas (GONÇALVES, 2016). Antes, no entanto, que a política avaliativa em vigência fosse implementada nacionalmente, foi necessário vivenciar a retomada da mão firme do Estado capitalista na educação superior do país por meio da criação do Exame Nacional de Cursos – ENC.

O ENC foi instituído pela Lei nº 9.131/1995 (BRASIL, 1995), conhecido popularmente como “Provão”, sob a influência mercantilista do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002). O processo avaliativo do ENC é centrado na dimensão do ensino, nos resultados, focalizando produtividade, eficiência, prestação de contas e controle do desempenho ante um padrão estabelecido. Essa política, mais do que as anteriores, viria totalmente moldada pelos ideais neoliberais que há muito já vinham influenciando os governos brasileiros.

Dessa forma, de 1996 a 2002, as avaliações não levaram em conta as diferentes concepções de educação, enfatizaram a relação custo-benefício e a necessidade de divulgação de resultados. A educação passou a ser vista não como um direito, mas como uma organização, enfocando a competitividade entre as IES, como se a qualidade fosse produto da própria competição, e não de uma construção coletiva.

A LDB nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) reforça a necessidade de um processo nacional de avaliação e prediz, em seu art. 9º, inciso VIII, “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem

responsabilidade sobre este nível de ensino”. Busca autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Entretanto, os modelos de avaliação institucional instaurados até 2002 foram muito criticados pela academia, principalmente o ENC, pois mostraram ser ineficientes, não respondiam ao questionamento referente ao tipo de educação superior que era oferecido aos brasileiros. Com a eleição do governo Luiz Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2006), instalou-se uma possibilidade de mudança na política de avaliação, principalmente da educação superior. Em meio a questionamentos e muitas críticas, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes pela Lei nº 10.861/2004 (BRASIL, 2004). O Sistema aprovado estava alinhado aos compromissos assumidos no Plano Nacional de Educação – PNE 2001/2010 (BRASIL, 2010), como diversificação no sistema de ensino superior e sua expansão, definição de critérios para *accountability*³ e avaliação de qualidade (SOUZA; FERNANDES, 2016).

As críticas com a aprovação do Sinaes se deram pela academia, no confronto de duas concepções de avaliação, sendo uma de base quantitativa, enfatizando a mensuração de desempenhos e resultados, voltada principalmente para a supervisão do funcionamento institucional, o ENC. A outra, de base qualitativa, buscando compreender e atribuir significados aos processos e às atividades acadêmicas, bem como identificar formas para superar fragilidades e desenvolver potencialidades, o Paiub. Dessa forma, o Sinaes aprovado propôs a articulação da regulação governamental do ENC com as iniciativas de autoavaliação das IES apresentadas pelo Paiub. Assim, as instituições foram se adequando ao novo sistema, cumprindo as etapas sugeridas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes⁴) em meio a consensos e dissensos aos discursos políticos e mudanças de posições dentro do campo educacional.

O sistema de avaliação aprovado passou a aferir a qualidade e a expansão de novos cursos e a controlar a oferta de vagas (BERNARDES, 2018). Para atingir tal objetivo, o sistema estabeleceu alguns instrumentos: autoavaliação, avaliação externa, de Exame

³ Os mecanismos de *accountability* são baseados em testes de larga escala e na criação de *rankings* como formas de prestação de contas, não somente impostos às instituições, mas também aos sujeitos envolvidos no processo educacional, como os docentes (BERNARDES, 2018).

⁴ A Conaes foi criada pelo art. 6º da Lei nº 10.861, de 2004, como órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes, que inclui a avaliação institucional, a avaliação de cursos de graduação e o Enade.

Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação, como o censo e o cadastro. A integração desses instrumentos permite que sejam atribuídos alguns conceitos, ordenados numa escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

O MEC, por meio do Inep, torna público e disponível o resultado da avaliação das instituições de educação superior e de seus cursos. Essa divulgação dos resultados da avaliação institucional abrange tanto instrumentos de informação (dados do censo, do cadastro, CPC⁵ e IGC⁶) quanto os conceitos das avaliações para os atos de Renovação de Reconhecimento e de Recredenciamento (parte do ciclo trienal do Sinaes, com base nos cursos contemplados no Enade a cada ano).

Nesse cenário, o Enade avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos, o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial. Esse exame também oferece elementos para a construção de indicadores de qualidade dos cursos que servem de referência para os processos posteriores de avaliação *in loco*. É componente curricular obrigatório, aplicado periodicamente aos estudantes de todos os cursos de graduação. Em meio tensões e contradições de um Estado capitalista e avaliador, o Enade se tornou protagonista do sistema nacional de avaliação.

No decorrer dos anos, desde a sua criação, o sistema de avaliação institucional tem ganhado força no Estado como política de avaliação. O Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), sob a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), reforça a importância do processo avaliativo; fomenta o papel nas ações de avaliação, regulação e supervisão do ensino superior do Sinaes; amplia a cobertura do Enade, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação; induz o processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior; fortalece a participação das

⁵ O Índice Geral de Cursos (IGC) avalia as instituições de educação superior. Seu cálculo é anual, dado, entre outros indicadores, pela média de Conceito Preliminar de Curso (CPC) e pela média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível (BRASIL, 2008).

⁶ O CPC é um indicador de qualidade que avalia os cursos superiores. Ele é calculado no ano seguinte ao da realização do Enade de cada área, com base na avaliação de desempenho de estudantes, corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) (BRASIL, 2008).

comissões próprias de avaliação (CPA⁷), bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente.

Autoavaliação institucional no contexto do Sinaes: estado do conhecimento

O estado do conhecimento “é identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (MOROSINI, 2015, p. 102). A construção do estado de conhecimento fornece um mapeamento das ideias já existentes, dando-nos segurança sobre fontes de estudo, apontando subtemas passíveis de maior exploração ou, até mesmo, fazendo-nos compreender silêncios significativos a respeito do tema de estudo. Acredita-se que o estado de conhecimento deve ser o movimento inicial de toda pesquisa, uma vez que localiza e norteia os passos da investigação, a partir do conhecimento e da compreensão da produção intelectual que aborda estudos relacionados ao objeto de nossa pesquisa.

Toda a produção científica é acompanhada e avaliada com a coordenação da Capes num sistema que integra a comunidade científica da área, que cria e acompanha todo o processo. A Capes utiliza um conjunto de procedimentos para a estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. A avaliação é realizada pelas áreas de conhecimento.

A construção do estado de conhecimento se estrutura nas fases metodológicas a seguir especificadas: i) análise de textos sobre produção científica, seus princípios, política e condicionantes, na perspectiva nacional e internacional; ii) identificação da temática da tese ou da dissertação, com clarificação da pergunta de partida e das palavras-chave ligadas ao tema; iii) leitura e discussão sobre produção científica no plano teórico e no empírico (teses, dissertações, livros, congressos); iv) identificação de fontes e constituição do *corpus* de análise (MOROSINI; FERNANDES, 2014).

⁷ As Comissões Próprias de Avaliação (CPA) serão tratadas no próximo item.

Assim, o estado do conhecimento se constitui numa importante fonte para a produção. Neste artigo, foi realizado um levantamento de dados acerca das autoavaliações institucionais até então desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação construídos até o ano de 2018. Busca situar em que ponto a pesquisa proposta tem a contribuir para avançar e trazer novos elementos para estudo, significativos para o campo da política pública de avaliação.

Para a busca, utilizou-se o descritor “autoavaliação institucional” e “auto-avaliação institucional” de 2004 a 2018 para fazer a busca pelos trabalhos no banco de dados disponível na BDTD/Ibict e no Banco de Teses e Dissertações da Capes. É lícito informar que alguns trabalhos encontrados na Capes se repetiam na BDTD. Ao final, após a seleção dos trabalhos de acordo com o tema pesquisado, foram encontradas 14 teses e 75 dissertações, perfazendo um total de 89 trabalhos, demonstrando a relevância e a pertinência do tema para a academia e para a análise da política de avaliação da educação superior. Segue a tabela de teses e dissertações sobre autoavaliação institucional de 2005 a 2018.

Tabela 1 – Dissertações e teses sobre autoavaliação (2005-2018) no Brasil

Tópico	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	T
T	-	-	-	1	1	3	-	1	1	2	1	2	1	2	14
D	1	2	7	1	7	4	4	2	4	5	4	4	15	15	75
S	2	2	7	2	8	7	4	3	5	7	5	6	16	17	89

Fonte: Tabela construída pela autora, com dados da BDTD, Ibict e Capes (2005-2018).

Diante dos dados revelados, pode-se desvelar que a pesquisa sobre avaliação da educação superior vem se consolidando no cenário educacional, contribuindo para o debate das políticas de avaliação no Brasil. Destaca-se que há trabalhos que se repetem nas fontes, mas foi feita uma conferência para que não se repetissem no levantamento desta pesquisa. No período de 2005 a 2018, foram levantados 44 trabalhos, sendo 5 teses e 39 dissertações que trazem o descritor autoavaliação no título do texto. As pesquisas sobre o tema têm como propósito analisar o processo de autoavaliação das IES à luz do Sinaes, ao que se referem as teses e dissertações, por meio da leitura dos resumos, a categorização dos estudos, no período de 2005 a 2018.

Foram encontrados dois (2) trabalhos que discutem a implementação da autoavaliação institucional. Houve onze (11) pesquisas que tratam da percepção dos sujeitos institucionais envolvidos na autoavaliação e quatro (4) estudos que discorrem sobre a autoavaliação como instrumento de gestão. Alinhados a esse tema, foram categorizados onze

(11) trabalhos que discutem o uso dos resultados da autoavaliação nas IES, seis (6) textos que refletem a autoavaliação como política pública e quatro (4) que tratam do contexto regulatório da avaliação para as instituições. E, por fim, quatro (4) pesquisas tratam de assuntos diversos, como infraestrutura e recursos humanos.

Análise da autoavaliação institucional: estado do conhecimento

O processo de autoavaliação é o primeiro passo que compõe a avaliação interna, sendo que, na sua sequência, é realizada uma avaliação externa por professores de outras IES do país, especialmente selecionados e capacitados para tal função. Esta fase é desenvolvida *in loco*, por meio de visitas que têm como objetivo verificar informações disponibilizadas anteriormente, conhecer a IES e, sobretudo, auxiliar na construção de ações que possam vir a beneficiar o desenvolvimento do ensino oferecido pela IES.

A autoavaliação institucional é vista, neste artigo, de modo alinhado ao discurso oficial, como um processo de autoconhecimento conduzido pela CPA, envolvendo todos os sujeitos que atuam na instituição a fim de analisar as atividades acadêmicas desenvolvidas (INEP, 2014). Nesse contexto, Lima (2011) aduz que a autoavaliação institucional é orientada por um discurso que enfatiza o autoconhecimento do estágio de desenvolvimento da sua missão social, por intermédio de uma reflexão coletiva, para identificar potencialidades e fragilidades. Nessa direção, a autoavaliação das instituições obtém diagnósticos que auxiliam na tomada de decisões, mas também expõe seus pontos fortes e suas limitações, mostrando suas intenções através de suas atividades diárias de ensino, pesquisa e extensão; permite uma reflexão por parte das diferentes percepções, incluindo gestão, docentes, discentes, corpo técnico administrativo e sociedade, quando realizada de forma eficiente, e representa uma ferramenta de grande importância para a gestão da educação superior. Entretanto, os estudos demonstram que nem sempre isso é possível no interior das IES.

Após o Sinaes ser instituído, as pesquisas analisadas discutem o processo de autoavaliação das IES frente a esse novo cenário. Em 2004, não consta nenhum trabalho relacionado à autoavaliação institucional, considerando que nesse ano foi instituído o Sinaes. Segundo Bernardes (2018), a aprovação do Sinaes ocorreu sob a negociação de agentes educacionais por meio de discursos políticos, sejam eles valorizados ou desvalorizados. Durante o período, tensões e disputas foram geradas no mercado linguístico do campo da

avaliação educacional para que esses discursos fossem reconhecidos e legitimados na magia social por meio de regulamentação da política de avaliação para a educação superior.

Como adverte Marx (1983), em uma situação específica no prefácio do livro “O Capital”, “todo começo é difícil — isso vale para qualquer ciência” (p. 11). Da mesma forma, pode-se interpretar que a compreensão e aceitabilidade da proposta do Sinaes, bem como das posteriores modificações deste, não seriam algo fácil nem aos que o coordenam nem aos que o vivenciam na prática (GONÇALVES, 2016). Seguem as análises do estado do conhecimento.

Entre 2005 e 2007, as pesquisas apontam que as IES realizavam avaliação institucional antes do Sinaes e que buscavam adequação às etapas sugeridas pela Conaes, apresentando maior dificuldade quanto aos recursos humanos. Essa afirmativa, da autoavaliação não ser uma novidade na pauta das políticas avaliativas da educação superior, faz-se pela experiência anterior, o Paiub.

Os trabalhos pesquisados nesse período buscam a identificação dos pontos fortes e fracos do sistema de autoavaliação, fazem análises comparativas acerca do nível de desenvolvimento dos trabalhos em algumas IES, e procuram identificar o posicionamento de alguns gestores quanto à utilização do processo de autoavaliação do Sinaes no gerenciamento estratégico das instituições. Considerando a problemática investigada, Recktenvald (2005) afirma que as IES reguladas pelo Sistema Federal de Educação (SFE) estão mais adequadas às etapas da Conaes do que as instituições estaduais que se reportam ao Conselho Estadual de Educação (CEE). E, ainda, que as IES da rede privada estão se adaptando mais rápido ao sistema do que as instituições públicas. Entretanto, fica evidente nas instituições privadas de educação superior estudadas que a prática da autoavaliação nada mais é que uma forma de burocratizar algo que já vinha sendo praticado (SANTOS, 2018).

Em consideração às questões discutidas, pode-se afirmar que, desde a implantação do Sinaes, as IES da rede privada foram as primeiras a aderirem ao novo processo de avaliação. Essa realidade se justifica, primeiramente, pelas universidades públicas gozarem de uma autonomia administrativa e pedagógica, ao contrário das instituições da rede privada, favorecendo a resistência inicial das instituições públicas. Entretanto, posteriormente, todas as instituições foram aderindo ao Sinaes, haja vista que, alinhadas ao processo avaliativo, as informações obtidas com o Sistema são utilizadas para orientar a eficácia institucional e efetividade acadêmica e social pelos órgãos governamentais. Os resultados da avaliação

realizada pelo Sinaes subsidiam os processos de regulação, que compreendem Atos Autorizativos e Atos Regulatórios.

As pesquisas relacionadas aos anos de 2008 a 2011 buscaram a compreensão do olhar dos sujeitos envolvidos no processo, como coordenadores, docentes e discentes em relação à autoavaliação institucional. A análise se fez para a verificação do uso dos resultados, se os mesmos eram alcançados para promover a melhoria da instituição; como era formada a Comissão Própria de Avaliação - CPA; como esses trabalhos eram coordenados pela CPA; qual a autonomia da IES na análise da política de avaliação institucional formulada e coordenada pela CPA; como os relatórios de autoavaliação eram construídos e analisados. Destaca-se que essas pesquisas ocorreram em instituições públicas de educação superior e apresentam contradições em relação ao papel da CPA.

Conforme Argolo (2010), as CPAs são a sustentação da avaliação institucional das IES para que possam conduzir o processo avaliativo da instituição com legitimidade técnica, representativa e ética que o torne institucionalizado. É proposto que as comissões de avaliação tenham independência e autossuficiência na condução do processo de avaliação. Entretanto, as pesquisas revelaram que as CPAs e, por conseguinte, a avaliação interna são muitas vezes desconhecidas no âmbito das IES e da comunidade em geral, e é demonstrado desinteresse da maioria dos sujeitos envolvidos. Para tanto, o autor pontua que a CPA precisa de legitimidade política, para a qual a lei garante a participação de todos.

Em contraposição, Souza (2010) assevera que a avaliação institucional é vista, pela maioria dos sujeitos da IES pesquisada por ele, como possibilitadora da melhoria institucional, confirmando o aspecto transformador da avaliação. Aponta ainda que a gestão compreende a autoavaliação institucional como ferramenta de gestão para o cumprimento da missão. A IES considera os sujeitos envolvidos como proativos, deslumbram o caráter participativo, dialógico em uma articulação coletiva no processo entre a CPA e comunidade em geral acerca do desenvolvimento do processo de autoavaliação.

Os estudos desvelam que, embora a autoavaliação realizada na IES tenha sido satisfatória para a maioria, identificam-se alguns impasses, sobretudo em relação às dificuldades da avaliação interna de promover condições adequadas para a geração de melhorias institucionais, bem como de envolvimento efetivo da comunidade a partir de uma perspectiva de participação ampliada.

Menezes (2012) constatou, de modo geral, que os gestores compreendem a importância da autoavaliação e a possibilidade de usar seus resultados na gestão; porém, percebem-na também como um processo de prestação de contas. Dessa maneira, os resultados da autoavaliação servem mais para alinhar as ações da instituição com aquelas que o Ministério da Educação exige, por exemplo, nos processos de reconhecimento de cursos. Assim, é possível a verificação de olhares contraditórios quanto à efetivação da autoavaliação nas IES e ainda o uso dos resultados como ferramenta da gestão para as tomadas de decisão. Os resultados supõem que a cultura avaliativa desenvolvida em cada IES pode levar a resultados diferentes.

Essas contradições e tensões no interior das IES configuram a importância de uma avaliação mais específica da própria instituição com ela mesma, num processo permanente como um instrumento de consolidação de uma cultura avaliativa. É importante que a comunidade interna se identifique com a avaliação, comprometa-se, permitindo, desse modo, o aperfeiçoamento tanto pessoal quanto institucional, colocando todos os atores em um processo de reflexão, que o diagnóstico institucional resulte de uma cultura investigativa, viabilizada no compromisso coletivo de concretizar o processo de apropriação crítica e reflexiva do conhecimento.

Para tanto, conforme Galdino (2011), a autoavaliação institucional não deve ser vista pela IES apenas como instrumento de recolhimento de dados, pois, além de monitorar a qualidade do desempenho da IES e influenciar no seu processo decisório, ela cria uma cultura de mudança institucional ao demonstrar aos segmentos da comunidade acadêmica que eles estão sendo considerados no processo decisório.

Nessa direção, nos anos de 2012, 2013, 2014, houve um aumento de trabalhos relacionados à autoavaliação, tendo como objetivo investigar como estava ocorrendo o processo de implementação de uma política pública de avaliação institucional na Universidade e nos cursos sob a ótica dos professores e membros da CPA. As análises dos dados demonstram que, quanto à organização e estimulação da participação de seus membros na CPA, há pouca reflexão crítica sobre os dados da IES e quase nenhum movimento provocado pela autoavaliação. Também se nota o esforço das CPAs para que a autoavaliação tenha êxito e as instituições desenvolvam a cultura avaliativa emancipatória.

No que se refere aos anos de 2015 a 2018, de acordo com o tempo de criação do Sinaes, não mais se discute a implementação de um processo avaliativo, mas a forma como deve ser trabalhado nas instituições de educação superior. Ferreira (2015) desvela que, para o

processo de avaliação da educação superior, propõe-se um projeto de autoavaliação institucional que priorize a qualidade dos cursos e a prática inovadora dos gestores. Portanto, espera-se que os projetos possam contribuir para o reconhecimento da imprescindibilidade do processo de autoavaliação como mecanismo de melhoria da qualidade dos cursos das IES. Contudo, os dados empíricos demonstraram, notadamente, a falta de compromisso dos gestores para com o processo avaliativo e o não uso dos resultados (BOTELHO, 2016).

Os estudos sobre a autoavaliação verificaram a mudança ocorrida com a Nota Técnica nº 65/2014 (BRASIL, 2014), criada com a intenção de atender a avaliação na sua totalidade. Com a aprovação da Nota Técnica, as dez dimensões foram subdivididas em cinco eixos. As dez dimensões propostas pelo Sinaes permitem à IES analisar se seus objetivos estão sendo atingidos, as metas, alcançadas, e se auxiliam na tomada de decisão institucional em relação às finalidades educativas, bem como o uso da gestão estratégica para antecipar problemas e soluções. A seguir, apresenta um quadro com a organização do novo instrumento de avaliação institucional em 5 eixos, de acordo com a Nota Técnica.

Quadro 1 - Organização do novo instrumento de avaliação institucional em 5 eixos, de acordo com a Nota Técnica nº 65/2014

Eixos	Quesito	Dimensões
Eixo 1	Planejamento e Avaliação Institucional	(D8) Planejamento e Avaliação
Eixo 2	Desenvolvimento Institucional	(D1) Missão e PDI (D3) Responsabilidade Social
Eixo 3	Políticas Acadêmicas	(D2) Políticas para o Ensino, Pesquisa e Extensão (D4) Comunicação com a sociedade (D9) Políticas de atendimento
Eixo 4	Políticas de Gestão	(D5) Políticas de Pessoal (D6) Organização e Gestão da Instituição (D10) Sustentabilidade Financeira
Eixo 5	Infraestrutura Física	(D7) Infraestrutura Física

Fonte: Nota Técnica nº 65, de 09 de outubro de 2014 – CGACGIES/DAES/INEP/MEC.

De acordo com as pesquisas, o agrupamento das dimensões em eixos facilitou o diálogo entre as atividades que devem ser articuladas no momento da avaliação. O conjunto dessas dimensões serve ao propósito de ser ponto de referência para sistematizar informações em um relatório sobre a realidade interna e externa da instituição, analisá-las e interpretá-las para fins de tomada de decisões.

É importante ressaltar que a autoavaliação deve ser conduzida por uma Comissão Própria de Avaliação - CPA, segundo a Lei que institui o Sinaes. Assim,

[...] cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

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;

II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004, art. 11).

De acordo com o exposto, a criação da CPA é responsabilidade da IES, sendo fundamental que seja composta por representantes de todos os segmentos da comunidade acadêmica. O processo avaliativo em uma instituição depende da organização da CPA, da participação da comunidade, da gestão nas tomadas de decisão. A Comissão de cada instituição deve elaborar um Relatório de Autoavaliação Institucional, seguindo a Nota Técnica INEP/DAES/CONAES nº 62/2014 (BRASIL, 2014), que precisa conter cinco partes: introdução, metodologia, desenvolvimento, análise dos dados e das informações e ações previstas. Deste modo, no relatório, a instituição deve evidenciar a interação entre os resultados do conjunto de avaliações (externas e internas) e suas atividades acadêmico-administrativas, de forma a demonstrar as ações implementadas e as melhorias da IES. Isto é, no relatório, deve constar como as avaliações influenciaram ou modificaram o processo de gestão da IES e seus planos de melhoria, dando destaque para a evolução acadêmica da IES.

Quanto aos relatórios sistematizados pela CPA, são observados, nas instituições investigadas que apresentam resultados diferentes em termos de qualidade, problemas em relação à autonomia, à hierarquia e ao reconhecimento da CPA frente aos outros órgãos da administração superior, à relação avaliação e planejamento e à instituição de uma cultura de avaliação. Diante do exposto, pode-se afirmar que as comissões de avaliação têm legitimidade em umas instituições e em outras não. Cumprem somente o seu papel burocrático, regulatório sem o envolvimento da comunidade acadêmica.

Com o passar do tempo, Gonçalves (2016) assevera que os relatórios sistematizados pela CPA se tornaram, salve exceções, cada vez mais completos e críticos. De acordo com Santos (2018), precisa-se ter como meta desmistificar a avaliação com viés regulatório, visando revelar a avaliação e o seu caráter formativo e democrático.

Considerações finais

No Brasil, a consolidação da produção científica sobre avaliação institucional ainda é incipiente, identificando-se um crescente esforço desta área na construção de estados de conhecimento. Tal afirmação pode refletir que a falta de familiaridade com a teoria e a prática da avaliação tenha favorecido não somente o descompasso conceitual, mas também o desencontro entre os objetivos propostos e as metodologias empregadas no trabalho desenvolvido pelas CPAs, como parte das atividades da autoavaliação institucional.

Diante das análises, o Sinaes é expressão de uma política pública, coordenada por um programa de governo, resultante do enfrentamento de forças sociais, nacionais e internacionais, no desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. O Sistema se relaciona com o contexto de reestruturação do capitalismo mundial que valoriza a educação superior como capital cultural e redefine o papel do Estado. Altera-se o papel do Estado de promotor de políticas sociais para ser o regulador das práticas institucionais pela avaliação de resultados, transferindo parte de sua responsabilidade pública para a iniciativa privada, sob a orientação da doutrina neoliberal.

No contexto de um Estado que, historicamente, segue tendências mundiais e orientações de organismos internacionais, mostrou-se que não se preocupa com a avaliação formativa, com a autoavaliação ou com dar voz às instituições, e sim que busca se adaptar à cultura regulatória, desenvolve-se e se modifica (GONÇALVES, 2016). Dessa forma, o Sinaes apresenta um retorno às práticas controladoras, com a supervalorização do Enade, e mantém índices, mas passa a assistir e valorizar mais a autoavaliação.

Os resultados apontam que alguns gestores usam os dados da avaliação institucional para realizar suas intervenções nos *campi*, mesmo sem ser de modo sistematizado ao planejamento. Apontam, ainda, que no interior das IES analisadas, os sujeitos ressignificam a política de avaliação como resistência em realizar a avaliação institucional. As pesquisas indicam também que os coordenadores reconhecem a importância da avaliação feita pelos

discentes à educação superior, entretanto, a maioria nunca utilizou essas informações para desenvolver melhorias, mas, ao mesmo tempo, não padroniza a utilização desses dados, visto que cada coordenação os utiliza (ou não) conforme interesse próprio.

A pesquisa revelou que as IES têm conseguido avançar na construção de sua autonomia interna, a qual tem favorecido práticas inovadoras, mas, ao mesmo tempo, necessitam ser um espaço diferenciado na estrutura, a fim de favorecer a inovação, a pesquisa e as tecnologias, ainda que as amarras orçamentárias nas instituições públicas e de gestão impostas pelo Estado interfiram diretamente nas mudanças que poderiam ocorrer no âmbito da pesquisa e do ensino, no próprio sentido de ser da universidade.

E, por fim, a autoavaliação institucional precisa ser analisada em suas premissas e no formato que se incorpora ao Sinaes, mas não somente isso isoladamente, e, sim, no todo, enquanto uma política pública de avaliação, para que seja direcionada em favor da universidade e da sociedade brasileira.

Referências

ALBUQUERQUE, N. de O. **Análise da Lei do SINAES e seus resultados como instrumento de controle do Estado**. 2011. 99f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), 2011.

ARGOLLO, R. S. N. **Autoavaliação institucional na Rede Federal de Educação Tecnológica: análise da implementação do SINAES**. 2010. 193f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

BERNARDES, J. S. **Discursos (des)valorizados sobre a avaliação: Compreensão dos movimentos discursivos da ABMES e da Andifes no mercado linguístico das políticas públicas de Avaliação da Educação Superior Brasileira**. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

BOTELHO, A. de F. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi**. 381 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira – Inep. [2014].

BRASIL. Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLI, n. 72, p. 3-4, 15 abr. 2004.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 nov. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXXXI, n. 248, p. 27.833-27.841, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa de nº 4, 05 de agosto de 2008. Regulamenta a aplicação do conceito preliminar de cursos superiores, para fins dos processos de renovação de reconhecimento respectivos, no âmbito do ciclo avaliativo do Sinaes instaurado pela Portaria Normativa nº 1, de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 15, 7 ago. 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa de nº 12, 05 de setembro de 2008. Institui o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior, tendo em vista o disposto no art. 209 da Constituição Federal, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, e no Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLV, n. 151, p. 13, 8 set. 2008b.

BRASIL. **Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 62, de 9 de outubro de 2014**. Definição da estrutura do Relato Institucional. Brasília: Inep, 2014a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br>. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Nota Técnica Inep/Daes/Conaes nº 65, de 9 de outubro de 2014**. Roteiro do Relatório de Autoavaliação Institucional. Brasília: Inep, 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 7 nov. 2019.

CUNHA, D. A. **Avaliação da Educação Superior**: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior – regulação e emancipação. **Avaliação**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 31-47, mar. 2003. Disponível em: [http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path \[\]=1221&path\[\]=1211](http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path[]=1221&path[]=1211) Acesso em: 4 abr. 2014.

FERREIRA, W. dos S. **A Autoavaliação no Âmbito da Educação Superior: O Caso da Universidade Federal de Pernambuco.** 185f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GALDINO, M. N. D. **A autoavaliação institucional no ensino superior como instrumento de gestão.** [s. l.]: Fundação CESGRANRIO/Universidade do Grande Rio, 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011>. Acesso em: 12 de dez. 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, L. F. A. **A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do Sinaes e os sinais da prática.** 247f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LIMA, L. M. **O processo de auto-avaliação da UFMA (2004-2006) no contexto regulatório da Educação superior.** 2011. 283f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** v. I. tomo I. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MENEZES, A. M. de. **Autoavaliação como instrumento de gestão na educação superior: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.** 2012. 175f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MOROSINI, M. C. Estado do conhecimento e questões do campo científico. **Educação** (UFSM), Santa Maria, p. 101-116, dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/15822>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 154-164, 13 out. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/porescrito/article/view/18875>. Acesso em: 25 de jun. 2020.

RECKTENVALD, M. **Política de permanência em uma universidade pública popular: compreendendo os clamores de acadêmicos em situação de vulnerabilidade socioeconômica,** 2017. 454p. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SANTOS, C. A. dos. **Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de Educação Superior do Distrito Federal.** 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SOUSA, J. V.; FERNANDES, I. R. Sinaes ou Neo-Sinaes? A avaliação da educação superior no Brasil à luz do Enade Ampliado. *In: CUNHA, C. da; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. (Org.). Expansão e avaliação da educação superior: diferentes cenários e vozes.* Belo Horizonte: Traço Fino, 2016. p. 191-215.

SOUZA, V. R. **A autoavaliação proposta pelo SINAES no contexto de mudanças da educação profissional e tecnológica**: um estudo de caso no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

