

# **O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: INFLUÊNCIAS E SEMELHANÇAS COM AS POLÍTICAS INTERNAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA**

EIXO 1 – Políticas Públicas, Financiamento, Avaliação e Gestão da Educação

Universidade Estadual de Ponta Grossa

[carlaimenes@yahoo.com.br](mailto:carlaimenes@yahoo.com.br)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído através da Lei 10.861, de 14/04/2004 já no governo Lula e é a política avaliativa vigente. Na concepção exposta no documento do SINAES (BRASIL, 2004, p. 9), “a avaliação das instituições de Educação Superior tem caráter formativo e visa ao aperfeiçoamento dos agentes da comunidade acadêmica e da instituição como um todo”.

Os princípios fundamentais do SINAES consideram: a responsabilidade social com a qualidade da Educação Superior; o reconhecimento da diversidade do sistema; o respeito à identidade, à missão e à história das instituições; a globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada; e a continuidade do processo avaliativo. São diretrizes do SINAES: a participação, a integração, o rigor, a institucionalidade e o processo de construção coletiva. Este sistema exprime como finalidades de sua avaliação, conforme a Lei 10.861:

[...] 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 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 (BRASIL, 2004, p.01).

O SINAES sustenta-se em diferentes instrumentos avaliativos que unidos buscariam constituir uma visão geral da instituição. A **autoavaliação** é a primeira etapa do processo e é conduzida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) com base nas orientações gerais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Deve conter as informações solicitadas pelo INEP, apresentação e análise qualitativa das ações administrativas, político-pedagógicas e acadêmicas que a

universidade desenvolveu e irá desenvolver em decorrência da autoavaliação, relato dos meios e dos recursos a serem adotados para a realização dos planos de aprimoramento, identificação das potencialidades e fragilidades da instituição e da própria construção da autoavaliação. A **avaliação externa** é desenvolvida por membros da comunidade acadêmica e científica que não pertencem à instituição, mas com amplo reconhecimento social de suas capacidades intelectuais. O **Censo** é composto de informações gerais úteis para criação de um dossiê sobre a instituição e para a compreensão e contextualização ampla da mesma. Os dados computados no Censo são publicados no **Cadastro das Instituições de Educação Superior**. O cadastro auxiliará nos processos internos e externos de avaliação institucional, compondo uma base de informações que orientará a sociedade sobre o desempenho de cursos e instituições. Saliente-se que o Ministério da Educação é responsável por tornar público e acessível o resultado da avaliação das Instituições de Ensino Superior.

Neste quadro inicial a avaliação é entendida como um instrumento que auxiliará na compreensão e na contextualização da situação em que a universidade se encontra, bem como, nas concepções e estratégias que seus membros estão construindo coletivamente no processo de identificação e análise de seus pontos fortes e fracos, tendo na comissão de avaliação externa uma referência para caminhar junto na melhoria da qualidade educacional.

Aos quatro instrumentos descritos acima - autoavaliação, avaliação externa, Censo e cadastro das IESs - se somam ainda dois movimentos avaliativos que compõem o quadro do SINAES: a avaliação dos cursos de graduação (realizada em três dimensões - Organização Didático-Pedagógica, Perfil do Corpo Docente e Instalações Físicas) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE - aplicado periodicamente aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

Segundo Dias Sobrinho, o ENADE inicialmente:

[...] opera com a noção de desempenho e não vincula mecanicamente resultados na prova à qualidade do curso. O ENADE, tal como concebido, consiste num instrumento de avaliação a diagnosticar, geralmente a cada três anos, as habilidades acadêmicas e as competências profissionais que os estudantes são capazes de demonstrar, em conexão com suas percepções sobre sua instituição e com conhecimentos gerais não necessariamente relacionados com os conteúdos disciplinares. Como tal, deveria ser considerado como um dos componentes do sistema de avaliação, não devendo ser tomado isoladamente [...] Não tem pretensão de avaliar a aprendizagem, e sim de ser um instrumento que contribua para o processo de aprendizagem. (DIAS SOBRINHO, 2010, p.212-213).

Contudo para Barreyro e Rothen (2006), os instrumentos de autoavaliação e avaliação externa empregados no SINAES agregam mecanismos díspares de avaliação:

[...] o SINAES é o resultado da cumulação e da metamorfose. Ostrês pilares que constituem o Sistema atualmente são derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino ec) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. Acumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: avião formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de ranking do Provão. (BARREYRO, ROTHEN, 2006, p.971).

Para os referidos autores, a busca por conciliar diferentes concepções de avaliação e de educação superior para manter sobre controle as disputas políticas internas do governo federal gerou contradições e indefinições na política de educação superior da gestão Lula e produziu incongruências desde o momento de elaboração do SINAES.

Ainda sob a perspectiva de avaliação formativa/emancipatória, a legislação instituiu dez dimensões para guiar as IESs na busca pelo autoestudo e autoconhecimento, são elas: A missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); Políticas para o ensino, a pesquisa e a extensão; Responsabilidade social da instituição; Comunicação com a sociedade; As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo; Organização e gestão da instituição; Infraestrutura física; Planejamento de avaliação; Políticas de atendimento aos estudantes; e Sustentabilidade financeira.

A dimensão que nos interessa particularmente é a de número 5, considerando que a mesma apresenta as políticas e os programas de formação, aperfeiçoamento e capacitação do pessoal docente e técnico-administrativo, articulando-os aos planos de carreira regulamentados, bem como, valoriza a compreensão das contribuições e obstáculos gerados pelo clima institucional. A referida dimensão será investigada junto a Universidade Estadual de Ponta Grossa para que possamos compreender como a mesma tem influenciado as políticas internas da avaliação de docentes da universidade.

As orientações do CONAES para avaliar esta dimensão no que concerne ao corpo docente da universidade, segundo os padrões mínimos de qualidade instituídos são:

1. Coerência entre as políticas de pessoal praticadas pela instituição e o PDI.
2. A metade do corpo docente deve ter como formação mínima a pós-graduação *stricto sensu*, deste grupo pelo menos 40% deve ter o título de doutor e experiência profissional/acadêmica adequadas às políticas e objetivos adotados nos documentos oficiais da IES.
3. Identificação das políticas em exercício para a capacitação e o acompanhamento do trabalho docente, bem como, a homologação do Plano de Carreira Docente no Ministério do Trabalho e Emprego e sua ampla divulgação na comunidade acadêmica.
4. Obediência à exigência legal de um terço do corpo docente trabalhar em regime integral, art.5 da LDB 9.394/1996.

Dos quatro critérios mencionados, três não contam efetivamente ponto para a avaliação por serem considerados requisitos legais, apenas o primeiro está fora desta lógica.

Estes itens são essencialmente regulatórios e, por isso, não fazem parte do cálculo do conceito da avaliação. Os avaliadores deverão fazer o registro do cumprimento ou não do dispositivo legal por parte da Instituição, para que o **Ministério da Educação**, de posse dessa informação, possa tomar as decisões cabíveis (BRASIL, 2008, p.18).

A Portaria Nº300, de 30 de janeiro de 2006, ao esmiuçar os critérios internos da dimensão cinco - As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo – determina como aspectos de análise vinculados ao professorado: o perfil docente (titulação, publicações e produções) e as condições institucionais para o desenvolvimento do trabalho deste grupo (regime de trabalho, plano de carreira e políticas de capacitação e de acompanhamento do trabalho docente).

O extrato do instrumento para a avaliação externa de IES deferido pela Portaria Nº300, anexa ao documento do SINAES: da concepção à regulamentação (5ª edição revisada e ampliada), explicita a influência e o retorno aos mecanismos de avaliação somativa/criterial/normativa ao distribuir cem (100) pontos entre as dez dimensões. Atribui à dimensão cinco (As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo) o valor de 20 pontos, o que representa 1/5 do valor total, tal peso representa que a proposta oficial reconhece, pelo menos matematicamente, a importância dos profissionais que atuam na instituição como fator preponderante para o desenvolvimento da atividade acadêmica. Tendo peso menor apenas que a dimensão

dois (A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades), a qual é atribuída o valor de 30 pontos.

A avaliação dos cursos de graduação apresenta em seu extrato três critérios, com os seguintes valores: Organização didático-pedagógica (40 pontos); Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo (35 pontos); e instalações físicas (25 pontos). No que se refere ao corpo docente, o perfil e a atuação em atividades acadêmicas constituem a participação dos docentes nesta avaliação. Quando se trata de avaliar para autorização de cursos de graduação (bacharelado e licenciaturas), modalidade presencial, mantêm-se os mesmos critérios, mas altera-se a distribuição da pontuação, passando a ser: Organização didático-pedagógica (30 pontos); Corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo (30 pontos); e instalações físicas (40 pontos). Os aspectos quantitativos que irão respaldar o segundo item são: a composição do Núcleo Docente Estruturante – NDE, a titulação e formação acadêmica do NDE, o regime de trabalho do NDE, a titulação e formação do coordenador do curso, o regime de trabalho do coordenador de curso, a composição e funcionamento do colegiado de curso, ou equivalente, a titulação e o regime de trabalho do corpo docente, o tempo de experiência de magistério superior ou experiência profissional do corpo docente, o número de alunos por docente equivalente em tempo integral, o número de alunos por turma em disciplinas teóricas, o número médio de disciplinas por docente e a pesquisa e produção científica (os dois últimos itens também subordinados apenas as análises quantitativas).

Diante disso, é possível afirmar que o SINAES reconhece e valoriza os dados referentes ao corpo docente como fundamentais para avaliar a qualidade da instituição. Resta saber se estes números representam efetivamente qualidade e se o valor indicado nas estatísticas se traduzirá em melhores condições reais de formação e atuação para os docentes da Educação Superior e de maiores investimentos na categoria.

Vejamos como este processo se deu especificamente nos documentos oficiais da UEPG para compreender se houve influência ou não do SINAES na composição destes.

O Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), referente ao período de 2008-2012, especifica que a universidade assume a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e que concentrará esforços na promoção, estímulo e fortalecimento deste elo. Contudo, nos princípios e nos objetivos não há nenhum item que estabeleça

relação direta com o corpo docente. Já no diagnóstico elaborado pela universidade e apresentado no PDI, a elevada formação do corpo docente e a crescente produção científica são explicitamente mencionadas como pontos fortes da instituição.

Outro ponto que a UEPG coloca como forte e que chama atenção é “expressiva geração de recursos por meio de prestação de serviços e aprovação de projetos de pesquisa” (UNIVERSIDADE, 2008, p.18). Este aspecto pode indicar a valorização de uma lógica de raciocínio próxima à perspectiva produtivista e/ou empresarial. A situação pode se tornar ainda mais curiosa ao notar que na sequência do texto, a “crescente inserção no desenvolvimento e na economia regional” é destacada positivamente pela instituição. E que ao relatar as oportunidades que se exibem a UEPG são salientadas, dentre outras, as “oportunidades de empreendimentos em diversos setores do mercado local, com produtos e serviços de qualidade; integração com empresas em função do avanço tecnológico; demanda por recursos humanos qualificados; demanda para pós-graduação” (UNIVERSIDADE, 2008, p.18).

Os aspectos descritos como pontos fracos exibem estreita relação com o corpo docente:

[...]desqualificação do serviço público e perda de importância social dos servidores, ocorrida nos últimos anos; insuficiência no quadro de docentes efetivos para os cursos de graduação e de pós-graduação; [...] inexistência de uma política institucional eficiente que proporcione condições adequadas para o aperfeiçoamento constante do corpo docente; [...] excesso de atividades desenvolvidas pelos docentes. [...] remuneração deficiente do corpo docente; [...] sobrecarga de atividades de ensino de graduação e administrativas, em detrimento das atividades de pesquisa e extensão (UNIVERSIDADE, 2008, p.19).

O PDI da UEPG aduz como ameaças vinculadas aos professores:

[...] desvalorização da educação e dos profissionais de Ensino Superior; baixo nível de remuneração comparativamente a outros sistemas estaduais de educação; [...] falta de professores e agentes universitários; [...] política docente incoerente com a realidade vivenciada pelos docentes; inexistência de uma política clara da UEPG em relação ao atendimento dos estágios curriculares das licenciaturas, principalmente no que se refere a deslocamentos, ajuda de custo e seguro para os docentes; políticas institucionais incentivam a abertura de cursos em diferentes campi, acarretando sobrecarga ao corpo docente; [...] falta de participação dos professores em atividades extrassala de aula promovidas pelo Colegiado para integração e melhoria do curso; orçamento institucional insuficiente para atender às necessidades de ampliação de infraestrutura e aquisição de materiais e equipamentos para o adequado funcionamento e crescimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão; falta de uma política governamental de reposição de recursos humanos (professores e agentes

universitários de nível Médio e Superior) que pode colocar em risco a qualidade do ensino de graduação e de pós-graduação, a geração de novos conhecimentos por meio da investigação científica e a transferência de tecnologia para o setor produtivo; o plano de cargos, carreiras e salários de docentes e agentes universitários necessita de adequações que estimulem a permanência de recursos humanos qualificados nas Universidades Estaduais do Paraná (UNIVERSIDADE, 2008, p.20-21).

Ao traçar a visão de futuro, a UEPG não faz nenhuma reflexão ou proposta objetiva que vise responder ou solucionar os problemas identificados nas condições de trabalho dos docentes. Parcamente, sinaliza que buscará “intensificar o intercâmbio internacional e nacional de docentes e discentes da pós-graduação *stricto sensu*” (UNIVERSIDADE, 2008, p.24), que aumentará o número de produções acadêmico-científicas e dos grupos de pesquisa, que redimensionará o quadro de professores e que capacitará este grupo.

A complexidade das dificuldades enfrentadas pelos docentes é conhecida intimamente pela instituição segundo o próprio PDI, mas o planejamento das ações é superficial para efetivamente responder à situação vivenciada.

O SINAES influencia e respalda a perspectiva de que os problemas a serem resolvidos são relativos à quantidade de docentes e de produção acadêmica. Assim, a universidade assume a desqualificação, a sobrecarga, as más condições de trabalho e a falta de uma política que proporcione a continuidade da formação docente, mas como o que é validado e o que pontua na avaliação do SINAES são aspectos puramente quantitativos, o PDI da UEPG se dedica responder apenas esta demanda.

O Projeto Pedagógico Institucional – PPI (2008-2012) possui um item denominado **Corpo Docente** e neste apresenta fundamentalmente os seguintes dados: número de professores mestres e doutores, número de efetivos e temporários, regime de trabalho e categoria funcional. Mais uma vez toda a formação e atuação dos professores é medida por informações quantitativas sem expressão ou reflexão mais aprofundada dos problemas e desafios enfrentados pelos docentes, em sintonia com a lógica do SINAES.

A política de pesquisa e pós-graduação da UEPG, descrita no PPI, justifica que desde a criação da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação em 1987, a função principal deste setor tem sido a de “manter o corpo docente devidamente capacitado” (UNIVERSIDADE, 2008, p.53) e apoiar a política de qualificação docente. Este esforço tem se traduzido num aumento significativo do número de professores com titulação de

mestre e doutor, dos cursos de Pós-Graduação e das pesquisas com financiamento público.

Entretanto, não é relatada nenhuma das medidas adotadas para viabilizar e promover esta “capacitação” e para “apoiar a política de qualificação docente”. O texto expõe o reconhecimento institucional de que a qualificação docente contribuiu de forma fundamental para a ampliação das pesquisas, dos financiamentos, dos cursos de pós-graduação, da produção e socialização de conhecimentos, mas causa estranheza não haver comentários no texto sobre como esta Pró-Reitoria tem assessorado, ou pretende assessorar, a Administração da Universidade no que diz respeito especificamente à formação/qualificação dos docentes atuantes na instituição. Há um amplo rol de objetivos para estimular, subsidiar, fortalecer e ampliar os cursos e as pesquisas, integrar ensino e pesquisa, intensificar e apoiar intercâmbios e convênios, fomentar produção científica e apenas três singelos itens direcionados aos professores:

[...] adotar políticas de contratação docente que valorizem a integração entre ensino e pesquisa, tanto na graduação quanto na pós-graduação; [...] entender a capacitação docente como instrumento de fortalecimento de programas de pós-graduação *stricto sensu* e grupos de pesquisa da UEPG; [...] planejar, coordenar, supervisionar e acompanhar o plano geral de capacitação docente (UNIVERSIDADE, 2008, p.61-63).

O questionamento que se faz a partir do PDI e do PPI da UEPG trata de verificar como a questão docente se apresenta nestes documentos oficiais, sem de forma alguma representar uma conclusão apressada sobre a temática ou juízo de valor sobre a postura institucional, menos ainda, indicar a UEPG como única instituição a viver esta problemática tão comum nos dias atuais.

O PDI deve registrar o planejamento e a gestão da instituição a partir da identidade da mesma, expondo sua filosofia de trabalho, a missão a que se propõe, as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, a estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver. O PPI expressa a concepção político-filosófica e teórico-metodológica que norteia a ação educacional da instituição em relação à busca por um determinado futuro, ou seja, mais do que relatar o que a instituição é e dispõe no presente, apresenta o lugar onde esta almeja chegar e propõe modos de dar consecução às metas a serem atingidas.

Diante da óbvia importância destes documentos, fez-se a opção de analisá-los com o intuito de identificar a postura institucional frente a seu corpo docente e de



perceber como esta tem sido afetada pelo SINAES, entendendo as influências que este tem exercido sobre a UEPG, principalmente, em sua forma de conceber a própria identidade e sua gestão político-pedagógica relacionada aos professores.

A dimensão denominada: As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo, que deveria considerar as políticas e os programas de formação, aperfeiçoamento e capacitação do pessoal docente e verificar se tais políticas estão articuladas aos planos de carreira regulamentados acaba por centralizar-se na quantidade de professores mestres e doutores e nos números de produção acadêmica dos mesmos. O que poderia ser definido como uma primeira tendência quantitativa do SINAES, mas esta postura não se restringiria a dimensão cinco.

Em 2008, as IESs estavam mergulhadas no processo de autoavaliação e ainda queoubessem críticas ao SINAES, todos estavam comprometidos com o modelo instituído de avaliação da Educação Superior. Neste contexto, foi introduzido o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC). A comunidade acadêmica foi notoriamente surpreendida por tais medidas do MEC.

Os novos índices estipulados pelo governo federal para atribuir notas a cada IES de tão complexos exigiram “notas técnicas” que os traduzissem às IESs nos anos de 2008, 2009 e 2010 e no fundo acabaram colocando por terra os princípios iniciais do SINAES, isto é, representaram um retrocesso em relação à concepção original.

A criação do IGC e o CPC retomou o quantitativo puro e simples para descrever uma instituição e fomentar um *ranking* “marqueteiro” a partir dos dados coletados na instituição, o que foge absolutamente ao perfil de avaliação formativa e mediadora a que se propunha a Lei 10.861.

O IGC considera aspectos relacionados à infraestrutura, recursos didáticos e corpo docente. É formulado a partir da média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição. A proposta oficial é de que esse índice sirva de referência para o processo avaliativo, no período da visita *in loco* referente à avaliação institucional externa, mas críticas feitas ao IGC por Rothen e Barreyro (2009) apontam para o fato de que esse mecanismo tem potencial e polêmica influência sobre a opinião pública por conta das ações de *marketing* realizadas a partir da divulgação dessa **nota única**, que supostamente determina a “qualidade” de todos os cursos e *campi* de uma mesma IES. Os valores atribuídos a cada IES são divulgados anualmente pelo INEP, logo após a publicação dos resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Rapidamente é elaborado e exposto um *ranking* das IESs.

O CPC foi instituído pela Portaria Normativa Nº 4, de 5 de agosto de 2008, e foi formulado sob os seguintes critérios:

**INSUMOS (40%)** - subdivido em: 20% referentes à titulação de doutores; 5% a titulação de mestres; 5% - regime de trabalho docente parcial ou integral; 5% a infraestrutura; 5% a questão pedagógica;

**ENADE (60%)**, sendo: 15% o desempenho dos concluintes; 15% o desempenho dos ingressantes e 30% o Indicador de Diferença entre o Desempenho Observado e o Esperado (IDD).

Investigando atentamente a composição do IGC e do CPC, torna-se óbvio a super-valorização dos resultados do ENADE para a nota final da IES. Por ser supostamente o ENADE apenas uma das etapas de avaliação do SINAES, chama atenção o peso e destaque que está tendo na construção desses índices e conceitos. Não se trata de uma simples mudança metodológica, mas de uma alteração significativa no paradigma de avaliação: do processo reflexivo para o de controle e classificação de produtos a serem atestados para o consumo. A avaliação interna e externa foram esquecidas? Onde está a avaliação formativa? Se a relação direta do aluno com a universidade é, em sua maior parte, mediada pelo professorado, quais serão os efeitos deste super-dimensionamento dos resultados do ENADE no currículo e no trabalho docente?

Uma das contradições a serem consideradas no SINAES, é que o seu texto assevera que:

A avaliação não é só uma questão técnica. É também um forte instrumento de poder. Sua dimensão política e ética ultrapassa largamente a sua aparência técnica, muitas vezes apresentada como se fosse neutra. Dada a sua centralidade nas reformas, as avaliações são objeto de disputas. As questões técnicas podem ser tecnicamente respondidas, porém, não os sentidos éticos e políticos que envolvem as concepções de Educação Superior, de sociedade e consequentemente de avaliação.

A avaliação precisa ter uma legitimidade técnica, assegurada pela teoria, pelos procedimentos metodológicos adequados, pela elaboração correta dos instrumentos e por tudo o que é recomendado numa atividade científica. Entretanto, por mais importantes que sejam o rigor e os procedimentos científicos em avaliação, estes não sustentam a noção para que a avaliação possa ser considerada uma ciência e tampouco assegura que seus resultados tragam certezas autoevidentes, embora se espere que produzam uma visão crível e coerente (BRASIL, 2008, p.67).

Diante disso, é no mínimo incoerente que o documento do SINAES aplique índices como o IGC e o CPC com tantas normas técnicas e com tamanho apelo à

neutralidade e à cientificidade dos mesmos, bem como, que adote uma política de *ranking* através destes índices. Mais preocupante ainda é que:

[...] passados quatro mandatos e o governo de dois presidentes representantes de projetos políticos diferenciados, os *rankings* enquanto estratégias de estímulo da concorrência para a melhoria da qualidade da Educação Superior ganharam consenso e legitimidade deixando de serem políticas de Governo, com vigência no mandato de governos específicos, para se tornarem Política do Estado Brasileiro com vigência de longo prazo, acima dos interesses dos grupos políticos que se alternam no poder.

Nesta perspectiva, os *rankings* ganharam primazia e legitimidade técnica enquanto instrumentos de avaliação, incorporando as orientações da Nova Gestão Pública na área da educação: a concorrência como elemento indutor da qualidade, a avaliação por resultados como referência para auferir a qualidade, a transparência das informações como elemento chave para o controle e atuação dos consumidores e a responsabilização das Instituições Educacionais pela melhoria da qualidade e pelo desempenho dos alunos (CALDERÓN, POLTRONIERI, BORGES, 2011, p. 816).

As IESs se tornam reféns deste processo e se adequam a este tipo de competição que trata a educação como produto a ser consumido e não como direito social fruto da produção coletiva de conhecimentos emancipatórios. A UEPG, por exemplo, menciona com orgulho sua posição no *ranking* das IESs brasileiras e caminha olhando para esta miragem:

Um reflexo altamente positivo dessa mudança de paradigmas [ampliação da pesquisa e pós-graduação], que fez com que a Instituição assumisse uma vocação que ficara adormecida, pode ser visto no ano de 2008, quando a UEPG entrou no *ranking* das melhores universidades do país, ao lado de outras duas coirmãs, a Universidade Estadual de Maringá e a Universidade Estadual de Londrina, passando a figurar entre as 50 primeiras da pesquisa brasileira, segundo dados da CAPES. (UNIVERSIDADE [PPI], 2008, p.55).

Sem questionar os méritos da UEPG, o que se deseja destacar é que a instituição legitimou a forma de avaliação e a nota atribuída<sup>1</sup>, ainda mais se considerarmos que a avaliação das atividades de gestão, pesquisa, ensino e de extensão da mesma é atributo do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE/PR), que em 2005 assumiu por meio das Deliberações n.º 01/05, 03/05, 04/05 o controle do processo avaliativo das IES vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino do Paraná, através da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), mais especificamente, da Comissão

---

<sup>1</sup> Ressalte-se que além da validação do ranqueamento exposta no PPI, o Relatório de Autoavaliação Institucional da UEPG de 2011 demonstra extrema valorização do ENADE dedicando quase ¼ de suas análises aos números e conceitos alcançados neste exame, o que também corrobora para confirmar as influências do SINAES na instituição.

Especial de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino Superior (CEA/SETI), normatizada pelo Decreto Estadual n.º 1416, de 12/09/07.

A Avaliação Institucional precisa ser alinhavada a partir da comunidade acadêmica a fim de garantir valores e ideias que entendam a educação como um direito social e um bem público que deve promover a emancipação dos sujeitos sociais e estar a serviço dos constantes processos de fortalecimento da democracia e da justiça social. As IESs têm motivos históricos para temer as avaliações propostas pelos organismos federais e a cultura de *rankings* a elas associados, por isso é fundamental garantir a construção de outro modelo de Avaliação Institucional e que este seja utilizado efetivamente para melhor conhecer o contexto de cada instituição, favorecer a participação e corresponsabilidade da comunidade acadêmica, perceber as potencialidades e as fragilidades e auxiliar na gestão política e pedagógica de cada organização, sem contudo, cair na esparrela das análises puramente quantitativas e dos *rankings*. Neste caso, a Comissão Própria de Avaliação – CPA – poderia exercer singular contribuição na implantação desta nova política avaliativa.

Para criar um sistema de avaliação que valorize a autonomia de cada IES e supere a concepção e a prática da regulação como mera função burocrática e legalista, é indispensável modificar a lógica avaliativa empregada pelo MEC e atendida pelas instituições, adotando outro sentido filosófico, ético e político em que os pilares da regulação e da emancipação estejam em equilíbrio (SANTOS, 2000).

Na Lei Nº 10.861, que institui o SINAES, é reconhecido que a avaliação educativa precisa integrar a necessidade do Poder Público de verificar, conhecer e organizar a Educação Superior à autonomia de cada IES no processo permanente de melhoria da qualidade de seu ensino-pesquisa-extensão para/com e a partir da comunidade. Contudo, o discurso presente no documento do SINAES não é condizente com a prática e por fim este acaba por se aproximar do ENC ao estabelecer um uso mercantil dos resultados e promover a concorrência entre as IESs. Os escores e os *rankings* destituíram a concepção inicial do ENADE, pouco ou nada restou da ideia de que este instrumento deveria contribuir para o processo de aprendizagem, possibilitar a percepção da formação ética e técnica dos estudantes e evidenciar a compreensão que os avaliados dispunham da própria instituição e da vida social.

A perspectiva de avaliações sistêmicas que se baseiam na aplicação de exames nacionais para verificar o desempenho não está sendo a prática do SINAES ao supervalorizar o ENADE? Os resultados não estão sendo utilizados para promover a

concorrência entre as instituições? O Estado não está ampliando mecanismos de controle com objetivo de publicar os resultados de forma classificatória?

A avaliação, dentro dos moldes neoliberais, possibilita uma dupla regulação através do esquema de controle e *ranking* das instituições: a do MEC e a do mercado consumidor. Este modelo não sairia de cena tão prontamente pela simples aprovação de uma nova legislação. Portanto, desde as discussões iniciais que formulariam o SINAES foram travados embates para que as IESs fossem traduzidas simploriamente em notas e índices. Num primeiro momento, foi possível embargar estas pretensões, já em 2008, quando foram aprovados o IGC e o CPC, a conjuntura política não favoreceu a avaliação institucional formativa.

Vale lembrar que a primeira tentativa de subordinar o SINAES à lógica dos índices e ranqueamentos foi feita pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 2003, quando após os trabalhos da Comissão Especial de Avaliação (CEA) instituída pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva para criar uma proposta de avaliação para Educação Superior. O referido Ministro ignorou a produção e lançou uma proposta de criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Superior (IDES). O IDES serviria para “medir” a qualidade da Educação Superior por meio de quatro áreas: 1) avaliação do ensino (características e produtividade do corpo docente); 2) avaliação da aprendizagem (um exame nacional); 3) avaliação da capacidade institucional (infraestrutura); e 4) avaliação da responsabilidade social, principalmente, relacionada às atividades de extensão universitária) (BRASIL, 2003).

Apesar da proposta de Buarque ser aprovada como Medida Provisória, sua saída do MEC possibilitou que fosse votado no Congresso uma conversão da Medida Provisória e neste processo foram recuperados muitos princípios e propostas do documento produzido inicialmente pela CEA. O SINAES foi aprovado em 2004, mas em 2005 houve nova tentativa de emplacar os índices através da implantação do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). O IDD calcula o desenvolvimento dos concluintes em relação aos ingressantes e, posteriormente, agrupa estes números em uma escala de conceitos. O IDD pode ser considerado o início da modificação do espírito inicial do SINAES, que seria ferido definitivamente pela Portaria Normativa Nº 40, publicada em dezembro de 2007. Esta Portaria instituiu que a renovação de reconhecimento de cursos seria iniciada pela atribuição de um conceito preliminar, composto por dados do Censo da Educação Superior, resultados do ENADE e de cadastros do MEC. Alertava também que se o

conceito preliminar fosse satisfatório, a avaliação *in loco* não precisaria ser realizada. (art. 35º §1º). Em 2008, veio o tiro final com a implantação do CPC e o IGC.

Rothen e Barreyro (2009) ao analisar a criação do CPC e do IGC nos apresentam a seguinte reflexão:

Usar a média dos resultados das avaliações dos cursos comporta sérias dúvidas quanto à sua consistência técnica: comparabilidade das provas, avaliação de insumos tendo como base a opinião do corpo discente e o fato de que cada CPC permite comparações entre os CPCs do mesmo curso e do mesmo ano de aplicação do ENADE e não entre diferentes cursos de uma mesma instituição. Além do mais, aponta para uma concepção equivocada de que uma Instituição de Educação Superior resume-se à soma dos seus cursos. O Índice foi conhecido na ocasião da divulgação dos resultados do ENADE, que foram apresentados em forma de ranque de Instituições. Destaca-se aqui que foi a primeira vez que o Ministério da Educação “ranqueia” as Instituições tendo por base os seus processos de avaliação. No governo anterior, quem elaborava o ranque era a imprensa. Após a volta à utilização de ranqueamentos e comparações entre instituições baseados fundamentalmente no resultado da prova, é anunciado no site do Inep que o ENADE iria sofrer mais uma transformação: deixaria de ser amostral para ser universal como ocorria com o “Provão” (ROTHEN, BARREYRO, 2009, p.33).

Por tudo isso, as semelhanças entre o Exame Nacional de Curso (ENC) e o ENADE tornam-se evidentes. Resumidamente, pode se dizer que o SINAES aprovado em 2004 foi se transformando de tal forma que hoje é quase irreconhecível. A mudança de eixo deslocou a proposta de avaliação formativa para uma prova em larga escala que classificará oficialmente e publicamente as IESs.

A análise de Dias Sobrinho (2010), corrobora que a

[...] avaliação da Educação Superior no Brasil não vai se realizando como construção de significados a partir de questionamentos sobre a pertinência e a relevância científica e social da formação e dos conhecimentos, como esperado no paradigma do SINAES, tendendo a reduzir-se à medida, classificação e controle legal-burocrático. Como tendência, a concepção mais ampla e profunda de educação se limita a ensino, a complexidade ético-política e científica da formação se empobrece nos enquadramentos das quantificações e classificações, os questionamentos e atribuições de juízos de valor sobre as finalidades essenciais da educação dão lugar a testes que medem desempenhos estudantis, os quais servem de informação básica aos índices, que se transformam em classificações e *rankings* e representam numericamente a “qualidade” dos cursos e das instituições. (DIAS SOBRINHO, 2010, p.217).

Assumir exames nacionais como indicadores principais da qualidade das IESs nos leva, também, ao problema: professores consumidos por propostas curriculares e métodos que treinam os alunos para ter sucesso em tais provas. O grupo que determina

o conteúdo da prova acaba por definir o que, como e para que se ensina, bem como, o modelo de ‘bom’ professor e de trabalho didático-pedagógico eficaz para aumentar a competitividade e o número de clientes da instituição. Ou seja, o modelo de avaliação institucional em vigor contribui para açoiar triplamente o docente: 1) Desprofissionaliza e responsabiliza concomitantemente pelo sucesso da IES no ENADE; 2) Quantifica os títulos e produções deste professor nos insumos que derivam o Conceito Preliminar de Curso e o Índice Geral de Curso, aprofundando as pressões e cobranças individuais sobre cada docente; 3) Influencia as políticas e avaliações internas que a IES direcionam a esta categoria profissional que terminam de exaurir física e psicologicamente o professor.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.metodista.br/avaliacao-institucional/documentos/conaes.pdf/at\\_download/file](http://www.metodista.br/avaliacao-institucional/documentos/conaes.pdf/at_download/file)>. Acesso em: fev. 2011.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os *rankings* na avaliação da Educação Superior: iniciativas, rupturas e continuidades. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.19, n.73, Dec. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362011000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000500005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 março 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. **Revista Avaliação** (Campinas), v.15, n.1, p.195-224, mar. 2010.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “provão II” ou a reedição de velhas práticas? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., 2009. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT11-5321--Int.pdf>>. Acesso em: 11 mar 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da

experiência. São Paulo: Edipro, 2000.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. Pró-reitoria de Planejamento. **Plano de desenvolvimento Institucional (2008-2012)**. Disponível em:<<http://www.uepg.br/proplan/pdi/PDI%202008-2012%20%20-%20%20Plano%20de%20Desenvolvimento%20Institucional.pdf>>. Acesso em:03 mar 2012.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. Pró-reitoria de Planejamento. **Projeto Pedagógico Institucional (2008-2012)**. Disponível em:<<http://www.uepg.br/proplan/pdi/PPI%202008-2012%20-%20%20Projeto%20Pedagogico%20Institucional.pdf>>. Acesso em:03 março 2012.