

NOTAS SOBRE O PRIMEIRO CICLO DE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO SINAES (2004-2006) NA UFPE

NOTES ON THE FIRST INSTITUTIONAL SELF-EVALUATION CYCLE OF SINAES (2004-2006) IN UFPE

José Marcio Augusto de Oliveira*

Resumo

O texto é produto do seguimento investigativo do 1º ciclo de avaliação institucional do SINAES (2004-2006) na UFPE. Ele relata as principais etapas de implementação do Sistema em uma das maiores universidades do país, pontuando as resistências, limites e reelaborações institucionais e na sua relação com a coordenação nacional da avaliação da Educação Superior, com ênfase analítica no primeiro relatório de autoavaliação produzido pela CPA/UFPE. Como conclusão, identifica nas iniciativas institucionais de autoavaliação, estratégias qualificadas como "mecanismos de dispersão" da crise da universidade pública e sua perda de centralidade na relação com o Estado e com a sociedade.

Palavras-chave: SINAES – Auto Avaliação – Avaliação Institucional - UFPE

Abstract

The text is the product of the investigative follow-up of the 1st cycle of institutional evaluation of SINAES (2004-2006) at UFPE. He reports the main stages of implementation of the System in one of the largest universities in the country, punctuating the institutional resistance, limits and reelaborations and its relationship with the national coordination of the evaluation of Higher Education, with analytical emphasis in the first self-report produced by the CPA / UFPE. As a conclusion, it identifies in the institutional initiatives of self-evaluation, strategies qualified as

* Professor Adjunto do Centro de Educação da UFAL. Doutor em Estudos Sociais e Políticos da Educação pela Universidade de Valencia. Vice-líder do Grupo de Pesquisa: Trabalho, Educação e Desenvolvimento.

"mechanisms of dispersion" of the crisis of the public university and its loss of centrality in the relation with the State and with the society.

Key words: SINAES - Self-Evaluation - Institutional Evaluation - UFPE

As primeiras experiências em avaliação institucional vividas na UFPE são registradas ao longo dos anos 90. Foram iniciativas desenvolvidas em associação com agências internacionais que tiveram como característica comum uma análise construída a partir de dados estatísticos e relatórios descritivos elaborados por órgãos ou comissões internas da própria Universidade, encarregadas de produzir as informações que alimentariam as análises e sugestões feitas pelos avaliadores estrangeiros, em relatórios quase sempre circunscritos aos gabinetes da administração central, fato que possivelmente explique a pouca repercussão destas experiências de avaliação institucional na Universidade.

Concluídas as experiências de avaliação institucional externa, tanto a UFPE como as demais Instituições de Educação Superior (IES) do país passam a depositar toda sua energia na obtenção de um bom desempenho na nova política nacional de avaliação da qualidade, o Exame Nacional de Cursos (ENC). Impelidas sobre tudo pelo anúncio de que, seu débil financiamento estaria condicionado, a partir de então, ao desempenho apresentado no novo *ranking* nacional de instituições.

Embora em sua normativa o ENC apontasse a avaliação institucional como um instrumento que comporia sua organização, na realidade, o que prevaleceu para a definição do *ranking* de instituições foi exclusivamente o desempenho demonstrado pelos estudantes no exame nacional obrigatório, aplicado anualmente pelo INEP a partir de 1996.

Com o final do ENC e a consequente implementação do novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a avaliação institucional é elevada a condição de eixo central da nova política de avaliação de qualidade, momento em que a UFPE tenta refazer

o caminho percorrido em períodos anteriores no que se refere a suas experiências com a avaliação institucional interna.

A primeira medida efetiva de implantação do SINAES na UFPE foi a publicação da Portaria nº 1.291 em julho de 2004 que instaurava sua Comissão Própria de Avaliação (CPA). Formada por oito membros, sendo seis professores, um estudante e um técnico administrativo. Como se pode notar, nesta primeira composição não aparecem representações da sociedade civil, e a comissão está formada quase que exclusivamente por docentes, estando estas duas características em desacordo com o princípio de "participação democrática" definido pelo SINAES e suas respectivas determinações legais, como as Diretrizes para composição e funcionamento das CPA's, que definia:

Art. 7º [...]

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

A complexidade do novo modelo de avaliação parece gerar certa insegurança institucional. São múltiplas dimensões a serem avaliadas, dezenas de instrumentos, conceitos, indicadores e agentes envolvidos em um processo que tinha data para começar, mas não se imaginava como e quando se concluiria. A estratégia articulada pela administração da UFPE para superar as primeiras dificuldades de compreensão da proposta do SINAES e viabilizar sua implantação, parece ter sido a convocação de docentes que contassem com alguma experiência em ações de avaliação institucional na própria universidade, a partir de indicações feitas por diretores de unidades acadêmicas ou pela Pró-Reitoria de Assuntos Acadêmicos, onde naquele momento foram centralizadas as medidas de implantação da avaliação institucional.

Na maioria das universidades federais a medida mais recorrente foi de localização das CPAs nas pró-reitorias de planejamento, a segunda foi constituí-las como comissões assessoras ligadas diretamente à Reitoria (PEIXOTO, 2009) ou mesmo "flutuando" na estrutura administrativa sem uma localização orgânica definida, o que lhes conferia uma condição de relativa autonomia da administração central das universidades. Sendo esta última, a condição mais adequada para localização institucional de uma CPA, de acordo com a normativa que regulamenta o SINAES:

Uma vez aprovada pelos conselhos superiores da instituição, **a CPA funcionará de forma autônoma no âmbito de sua capacidade legal**, fazendo ampla divulgação de sua composição e de sua agenda (BRASIL, CONAES, 2004, p. 24, *grifo nosso*).

Conservadora e com pouca vivência institucional de autoavaliação, a UFPE não conseguia conceber uma CPA que conduzisse a análise de suas estruturas interiores sem que essa comissão estivesse rigorosamente enquadrada em sua estrutura organizacional, com uma hierarquia definida, propósitos declarados e seus produtos submetidos à apreciação da administração superior.

A questão da autonomia das CPAs com relação às instâncias administrativas das instituições, constituiu-se em um elemento fortemente questionado pelas instituições que compõem o sistema de Educação Superior brasileiro ainda nas primeiras ações de implementação do SINAES, mas na UFPE esse questionamento apresentou contornos muito particulares de resistência e negação que pudemos observar em todas as etapas do processo, condicionando suas práticas e seus produtos, como veremos mais adiante.

Em julho de 2005 uma nova Portaria do Reitor reformula de maneira significativa a CPA/UFPE, produzindo um fato interessante e digno de nota, relacionado à sua composição, de

uma comissão nomeada inicialmente com apenas oito membros, a UFPE passa a ter a maior CPA do país com 35 membros nomeados pela Portaria nº 1001 de 2005, em uma composição que será mantida durante todo o primeiro ciclo da avaliação institucional.

Ao final do mês de março de 2005 a CPA realizou o registro do seu Projeto de autoavaliação junto ao INEP. O mesmo mês de março de 2005 foi estabelecido como data limite para que todas as IES do país realizassem o registro de seus projetos. Para subsidiar os trabalhos junto à Andifes, o INEP elabora um estudo onde revela que, das 45 universidades federais existentes naquele momento, somente 19 haviam registrado projetos de autoavaliação no prazo estipulado, por conseguinte, 58% das federais não haviam cumprido esse procedimento obrigatório. O levantamento traz, também, uma análise dos projetos apresentados, para isso o INEP compôs uma comissão especial que, apoiada na legislação, estabeleceu critérios de avaliação dos projetos apresentados até aquele momento.

Tomando como referencia os critérios e orientações propostos pelo Inep, pode-se concluir que o projeto de autoavaliação apresentado pela CPA/UFPE é um documento sintético de 28 páginas que tecnicamente não comete faltas importantes, mas se o contrastarmos com os fundamentos e concepção do SINAES é fácil perceber que a proposta não incorpora um dos eixos fundamentais do novo sistema de avaliação: a dimensão educativa dos processos avaliativos desenvolvidos no âmbito da própria instituição.

Embora sejam constantes as referências a um compromisso institucional com uma autoavaliação que tenha por meta a qualidade e sua repercussão no aperfeiçoamento da atuação social da universidade, o projeto não incorpora a perspectiva formativa que deveria orientar as ações em cada uma das etapas do processo.

A CONAES adverte sobre o risco de construir um modelo de qualidade a ser incorporado pela instituição sem uma participação efetiva dos sujeitos que nela atuam, e de "projetar um modelo externo e abstrato de qualidade institucional".

Na concepção do SINAES, cabe às próprias instituições forjar um modelo institucional nos termos de sua missão e, a partir dele, deve ser avaliada a instituição real. Atender a esse requisito do SINAES é aceitar o desafio da construção de um modelo de qualidade referenciado na participação efetiva dos atores institucionais. Por sua vez, o projeto apresentado pela CPA/UFPE entende os atores comunitários como "informadores", "usuários" ou "fornecedores de serviços" universitários. Todas as referências feitas à participação dos membros que compõem a comunidade acadêmica (docentes, discentes e técnicos administrativos) estão apoiadas nessa perspectiva, seja na produção dos indicadores ou na análise e socialização dos produtos da avaliação institucional.

Por fim, mas não menos importante, identificamos uma falta de indicações de formas pelas quais a Universidade deveria incorporar as sugestões produzidas por sua autoavaliação em ações ou planos de melhora, o que faz do projeto um instrumento linear, sem compromisso com a consecução de um ciclo avaliativo integral (começo, meio, fim e logo, novo começo), pois encerra seus propósitos em si mesmo como ação burocrática que deseja exclusivamente cumprir um rito obrigatório imposto pelo Estado como acreditador e, ao mesmo tempo, mantenedor da universidade pública.

Nos últimos meses de 2004, para subsidiar o início dos trabalhos de milhares de CPAs difundidas por todo o país, o INEP publica um manual de "Orientações Gerais para a Autoavaliação das Instituições". Tratasse de um documento que sugere em linhas gerais um guia metodológico e de estruturação do relatório de autoavaliação em torno das 10 dimensões definidas pela Lei nº 10.864, como obrigatórias a todas as instituições.

O seguimento das ações de autoavaliação neste primeiro ciclo de avaliação institucional do SINAES na UFPE, ao longo de 16 meses, revela um afastamento progressivo do itinerário e dos fundamentos definidos no seu projeto de autoavaliação publicado em 2005 e que, em teoria, deveria orientar as estratégias, escolhas metodológicas e princípios interpretativos no âmbito da universidade no seu processo de autoconhecimento.

A culminância do período de desenvolvimento da autoavaliação na universidade é a conclusão de um relatório que leva em seu conteúdo toda a limitação de um documento que somente procurou atender a uma exigência burocrática, como analisaremos em seguida.

Considerado como um dos documentos de maior relevância no processo de avaliação das IES, o SINAES entende que o relatório institucional de autoavaliação:

[...] deve expressar o resultado do processo de discussão, de análise e interpretação dos dados provenientes, principalmente, do processo de autoavaliação. [...] Os destinatários do relatório são os membros da comunidade acadêmica, os avaliadores externos e a sociedade. Considerando-se essa diversidade de leitores, são fundamentais a clareza na comunicação das informações e o caráter analítico e interpretativo dos resultados obtidos. Além disso, é desejável que ele apresente sugestões para ações de natureza administrativa, política, pedagógica e técnico-científica a ser implementadas (BRASIL, INEP, 2004, p. 11).

Sem levar em conta quase todas estas determinações, em agosto de 2006 a CPA/UFPE realiza a entrega oficial ao INEP de seu primeiro relatório de autoavaliação nos marcos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Tratasse de um documento com 160 páginas que pode ser considerado a síntese do que foi esse primeiro ciclo de avaliação institucional do SINAES na experiência desta que é uma das mais importantes universidades brasileiras.

A comparação do Relatório apresentado pela CPA/UFPE, seja com os conceitos e determinações do SINAES para essa classe de documento, seja com os informes produzidos pela própria UFPE em experiências anteriores de avaliação institucional, evidenciam um documento fragmentado, cujas possibilidades efetivas de contribuição com a maturação dos

processos avaliativos e a consequente consolidação de uma nova cultura avaliativa na universidade, são muito limitadas.

Concretamente, a CPA desconsiderou seu projeto inicial de autoavaliação e adotou como única referência o manual de Orientação de Autoavaliação, publicado pela CONAES. Embora o relatório reproduza integralmente os tópicos e questões sugeridas pelo manual, apresentado como uma lista de perguntas e respostas, a CPA não leva em conta outras recomendações do mesmo manual, particularmente quando ele indica que "[...] ao final (do relatório) deve ser redigido um capítulo-síntese integrando as dimensões analisadas e apontando subsídios para a superação das dificuldades encontradas e disseminação dos aspectos positivos" (BRASIL, INEP, 2004, p. 38).

Se aceitarmos as críticas assinaladas, o Relatório deve ser entendido como um documento parcial, que como tal cumpriu somente um dos ritos indicados para o início do processo de autoavaliação proposto pelo SINAES, que é a coleta de informações institucionais primárias, traduzidas na exposição de estatísticas, quantitativos e descritivos organizacionais. A parcialidade do documento está na ausência absoluta de tentativas de interpretação, considerações ou análise dessas informações ou de como elas podem contribuir na construção de ações de melhora institucional.

O texto de apresentação do Relatório é uma amostra significativa de uma perspectiva de divulgação do documento, como se ele fora uma espécie de anuário estatístico de bons feitos e uma amostra de desenvolvimento positivo da instituição. Embora, em um pequeno fragmento, o texto reconheça que:

[...] embora existam na Universidade momentos de avaliação relativamente antigos, não existe na UFPE uma cultura avaliativa, de amplo entendimento e intensa participação. Dessa maneira, revela a existência de um ambiente pouco preparado e algumas vezes hostil à avaliação de uma forma geral. A hostilidade

se apoia na desconfiança de que a utilização dos resultados desta avaliação seja punitiva. Estes fatores dificultaram a discussão com a comunidade e, por isso, ainda nos encontramos em processo de discussão (UFPE, 2006, p. 5).

No que toca às metodologias utilizadas na construção do Relatório, o que se pôde registrar é que as respostas foram produzidas tendo como fontes principais documentos internos das pró-reitorias, bancos de dados de órgãos e setores vinculados a elas, relatórios anuais de gestão e dados provenientes de estudos periódicos organizados pelo MEC junto às IES de todo o país.

Existem informações dispersas de que por algum período se disponibilizou aos estudantes e docentes um questionário na *Website* da Universidade, que tinha por intenção captar a opinião destes dois segmentos sobre a estrutura e funcionamento da instituição. Os motivos que impediram a incorporação desses supostos instrumentos como fonte de informação ao Relatório não ficam claros, o fato é que nos raros momentos nos que o documento faz referência à opinião de algum segmento da comunidade acadêmica, é quando incorpora as respostas oferecidas pelos estudantes de dez cursos da universidade que se submeteram ao ENADE em 2004, ocasião em que responderam a um questionário socioeconômico proposto pelo INEP a todos os alunos que seriam submetidos às provas daquele ano, e cujos resultados são compilados e enviados às respectivas instituições que tiveram alunos participando do ENADE.

Em síntese, a visão geral produzida pela primeira leitura do Relatório de autoavaliação da UFPE é a de um documento inconcluso, fragmentado e tecnicamente frágil. Inconcluso, pois se tratam de 160 páginas de um grande *checklist* que não oferece sequer uma linha de análise, avaliação ou apreciação que atribua algum significado ao imenso volume de dados, números e estatísticas que em nenhum momento são utilizados para aumentar o entendimento do que é a universidade ou daquilo que quer vir a ser como instituição.

Fragmentado, porque a leitura do documento causa a sensação de que ele foi montado a partir da sobreposição de textos elaborados por diferentes equipes (subcomissões) sem que tivessem recebido um tratamento de harmonização para a composição do texto final, além de não haver conexão entre as partes.

Tecnicamente frágil, pois além de não atender aos requisitos definidos pelo SINAES como essenciais ao processo de avaliação que começa nas instituições e continua em outras instâncias, apresenta importantes incorreções estruturais e de organização. Neste sentido merece destaque a dimensão referente às "Infraestruturas", onde a maior parte do espaço dedicado ao tema está ocupada por uma sequência de tabelas que apresentam um registro das salas de informática dispostas nos Centros Acadêmicos, o número de computadores de cada uma, quantos funcionam ou estão quebrados, a situação física da sala e suas "necessidades adicionais", como cortinas, aparelhos de ar condicionado e iluminação.

Outra dimensão apresentada com significativa limitação é a "Responsabilidade Social". Sua leitura causa a impressão de que seus elaboradores não entenderam os propósitos e configuração dessa dimensão e a estruturaram como uma continuação da dimensão "Extensão Universitária", repetindo quantitativos e limitando o entendimento de responsabilidade social da universidade à prestação de serviços comunitários, excluindo das atividades de ensino e de pesquisa suas expressões de responsabilidade social.

A exceção, digna de nota, é a dimensão relativa às atividades de "Extensão Universitária", provavelmente a mais bem estruturada do Relatório. O tópico se inicia expondo a trajetória de construção do conceito de extensão universitária na UFPE, para isso procura nas experiências de avaliação institucional anteriores os processos e sugestões que ajudaram na consolidação desse campo de ação acadêmica no contexto atual. A estrutura do texto se enquadra no que poderíamos considerar um diagnóstico da extensão acadêmica na UFPE, pouco visto em outras dimensões ao longo do Relatório.

Depois de protocolar o primeiro relatório de autoavaliação, a CPA organizou três grandes encontros de apresentação e análise do Relatório com a comunidade acadêmica. Em sequência a CPA organiza uma série de seminários temáticos sobre o SINAES, com temáticas extraídas entre as 10 Dimensões que organizam toda a avaliação institucional, interna e externa.

No plano nacional, a análise das atas de reunião da CONAES revelam que, uma intensa disputa impedia a realização de milhares de visitas de avaliação externa, procedimento que o INEP deveria ter iniciado desde meados de 2006 com o recebimento dos relatórios de autoavaliação que subsidiariam a avaliação externa em instituições de todo o país. O fato é que, por conta dessas disputas, os relatórios de autoavaliação referentes ao primeiro ciclo de avaliação institucional (2004-2006) nunca foram examinados pelo INEP, ou por qualquer outra instância do Ministério de Educação, com a intenção de que fossem integrados ao processo de avaliação das IES, como definido na Lei nº 10.861, que instituiu o SINAES.

O estudo documental dos arquivos da CONAES, evidenciam ainda, que dos três grandes instrumentos de desenvolvimento do SINAES: Avaliação das instituições; Avaliação dos cursos de graduação; e Avaliação do desempenho dos estudantes, somente as duas últimas funcionavam no ritmo estipulado pelas normativas do SINAES.

Em 2008, depois de 2 anos de espera por algum posicionamento oficial sobre o futuro da avaliação institucional no SINAES, o MEC põe em prática a estratégia que chamamos de "reestruturação do SINAES por dentro", com a edição do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e dias depois, surpreender a todos com a publicação do Índice Geral de Cursos (IGC) apresentado como o índice que, a partir daquele momento, media a qualidade institucional de todas as IES brasileiras.

Entre os muitos impactos produzidos pelas mudanças conceituais e no funcionamento do SINAES a partir da publicação dos novos índices, em particular o IGC, apresentado como

índice da qualidade institucional, muitos estudos indicam que os mais profundos impactos puderam ser observados nos processos de autoavaliação institucional.

Dizendo de outra maneira: o fato do INEP construir um índice de qualidade, que não incorpora nem sequer uma das informações oferecidas nos milhares de informes de autoavaliação produzidos pelas instituições, e que as classifica em um *ranking* considerando unicamente o desempenho de seus alunos em um exame anual, retirava das CPAs suas principais atribuições, seja a de produzir informações que alimentariam a autoavaliação, seja a de fazer a interlocução com a avaliação externa.

Na UFPE, como na maioria das instituições do sistema, se estabeleceu um entendimento de que o novo índice de qualidade havia reduzido a centralidade da CPA no desenho da autoavaliação institucional, e quase imediatamente depois da publicação do IGC, a Universidade instituiu a Direção de Avaliação e Planejamento - DAP, vinculada a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças.

Inicialmente a UFPE justifica a criação da nova direção de avaliação por entendê-la como uma instância mais capacitada que a CPA para promover a institucionalização da avaliação em todas suas dimensões, tornando-a mais permanente e orgânica, articulando todos os processos avaliativos da instituição e com o SINAES. E por entender que, pela natureza transversal e complementar da avaliação com o planejamento, decidiu-se por esta institucionalização através da criação desse novo órgão da administração central universitária que é a Direção de Avaliação e Planejamento - DAP (UFPE, 2008).

Os trabalhos da CPA dentro da UFPE foram desenvolvidos de forma relativamente marginal. [...] não havia uma completa integração com a administração central. [...] Havia a necessidade de institucionalização da CPA na estrutura orgânica da Universidade. acredita-se que agora, com a criação da Direção de Avaliação essa integração aconteça. A coordenação dos

processos de avaliação institucional - autoavaliação e avaliação externa, [...] estão agora centralizadas na DAP e em sua Coordenação de Avaliação (UFPE, 2009, p. 43).

Em fragmentos como esse pudemos depreender que depois de quatro anos de um trabalho marcado por limitações e poucos resultados, a UFPE entendeu que a CPA não era a instância ideal para a institucionalização da avaliação, basicamente por sua condição de "pouca integração" com a estrutura administrativa da Universidade, fato que durante a autoavaliação terminou por lhe fechar portas em diversos setores, e ainda pelo "mal-estar" que causava à administração central a existência de uma "agência" de avaliação interna fora de seu controle.

Esse entendimento faz com que, naquele momento, a Universidade desenvolvesse um processo de esvaziamento de todas as atribuições da CPA, destituindo sua condição de executora da autoavaliação, limitando-a a compor uma câmara consultiva da nova instância de avaliação institucional, a DAP. Esta é uma estratégia análoga à desenvolvida pelo Ministério de Educação, quando destituiu da CONAES sua condição de coordenadora do SINAES. Mas como se tratava de uma estratégia de "reestruturar por dentro", ou seja, alterar a estrutura sem enfrentar a labuta parlamentar para modificar a normativa legal do SINAES, não se extinguiu a CONAES, que continuou prevista em lei, mas agora sem influência nos destinos do sistema avaliativo, como exemplo dessa desqualificação está o próprio IGC, adotado como índice de qualidade mesmo com a forte oposição feita pela CONAES, como se pôde observar na análise dos registros de suas reuniões de trabalho nos meses que antecederam a publicação do novo índice.

Dessa forma a estratégia de "reestruturar por dentro" na UFPE não poderia simplesmente acabar com a CPA, pois ela continuava uma exigência legal. A estratégia transferiu suas atribuições para uma instância controlada e que prestaria contas diretamente à administração central, condição que alterou a concepção, o funcionamento e os resultados do processo avaliativo.

Embora as medidas tomadas pelo MEC possam ser interpretadas como a exclusão da avaliação institucional dos processos do SINAES, é evidente que a crítica que a UFPE formulava ao funcionamento da CPA e ao próprio SINAES não foram produzidas exclusivamente como resposta à publicação dos novos índices e a consequente mudança de rumos do sistema de avaliação. Fragmentos como o reproduzido abaixo revelam que tanto na UFPE como no MEC não se estava simplesmente promovendo um ajuste de trajeto no SINAES, mas uma profunda mudança de concepção, uma verdadeira ruptura no entendimento de avaliação institucional proposto originalmente pelo SINAES. No âmbito da UFPE se declarava:

[...] a CPA da UFPE não é (*não mais*) executora da avaliação, mas um órgão participante da coordenação dos processos, em apoio à Direção de Avaliação e Planejamento (DAP) [...] A DAP também não assume a execução de todos os processos avaliativos; a maior parte destes processos deve ocorrer dentro dos próprios órgãos executores das ações e da política universitária, pois são eles os que melhor entendem seus objetos de trabalho e que, portanto, melhor devem conduzir sua avaliação. A DAP, apoiada pela CPA, estimulará e coordenará este processo, realizando unicamente alguns dos procedimentos de avaliação. A centralização do processo na DAP garantirá a atenção aos princípios do SINAES, entendendo-se estes princípios como os de uma avaliação, antes de tudo, formativa, continuada e autônoma (UFPE, 2008, p. 44, *grifo nosso*).

Para melhor compreensão dos efeitos produzidos pelas estratégias de "reestruturação do SINAES por dentro", ao nível da UFPE, a análise construída pela última coordenadora da CPA a questionar esse processo, nos ajuda a compreender seus condicionantes:

"A UFPE nunca entendeu o papel e a missão das CPAs na proposta do SINAES. A autoavaliação construída inicialmente pela primeira composição da

CPA/UFPE não tinha propósitos, não sabia aonde queria chegar e por isso não convenceu os atores que atuam no cenário acadêmico a participar dos processos avaliativos [...] frente a isso entenderam que o processo proposto pelo SINAES não funcionava, pois apesar dos muitos esforços produzidos para trazer os agentes para a autoavaliação, não obtinham as reações desejadas [...] pensando dessa maneira foi fácil desistir da autoavaliação." (Entrevista com ex-coordenadora da CPA, 2011).

O que se pode perceber de perspectivas de análise como esta, somadas à trajetória descrita pelo SINAES ao nível da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), é que se podiam notar desde o começo da implementação do novo sistema nacional de avaliação de qualidade, a utilização do que Souza Santos (2000) chamou de "mecanismos de dispersão" das muitas tensões vividas por uma instituição afundada em profunda crise e em vésperas de envolver-se em uma nova chamada à avaliação institucional promovida por um Estado que, no caso do Brasil, conta com uma tradição de força e de controle punitivo na relação que historicamente estabeleceu com suas instituições, em particular às que compõem o universo educativo. Dadas estas condições da realidade estatal brasileira, certamente a UFPE sabia que não possuía as condições para negociar os critérios que produzissem uma avaliação que considerasse equilibrada e justa.

Nem sequer as garantias apresentadas pelo SINAES por meio de princípios como "a democracia, o respeito à diversidade e autonomia das instituições" submetidas à avaliação, tinham sido suficientes para apagar de sua memória institucional de 70 anos, experiências das mais antagônicas em sua relação com o Estado e com a sociedade, como nos momentos em que havia sido apontada como agência estratégica da modernização (econômica, tecnológica, cultural, etc.) do país, até momentos em que foi responsabilizada como produtora de desigualdade social e usurpadora dos recursos da educação nacional em um país em vias de desenvolvimento.

Sua memória institucional em relação ao Estado avaliador, e a necessidade de garantir a centralidade da universidade pública em meio à absoluta diversidade institucional que caracteriza o sistema brasileiro de educação superior, orientam, não exclusivamente a UFPE, mas todas as universidades federais do país, a controlar de perto os primeiros passos de um programa de avaliação que, por determinação legal, deveria funcionar de maneira "autônoma" dentro das instituições avaliadas.

Não há dúvidas de que a necessidade de controle institucional sobre a trajetória e os produtos da autoavaliação, demarcam antes uma posição política que uma inabilidade ou incompetência técnica, como uma análise superficial pode nos fazer acreditar. Portanto, a questão central na avaliação institucional é política. E é como decisão política que a exclusão da avaliação institucional do SINAES deve ser entendida, neste sentido, seja ao nível da UFPE, seja ao nível do Sistema, o primeiro ciclo de avaliação institucional (2004-2006) não se concluiu, ao menos não como havia sido idealizado, o que impede que um diagnóstico integral seja elaborado com relação à eficiência, eficácia e consistência dos princípios e métodos propostos pelo SINAES para a avaliação institucional da universidade brasileira. Particularmente por sua interrupção abrupta e conseqüente substituição por um modelo sustentado em índices matemáticos.

Bibliografia

ALMEIDA, V. de P. O processo de implementação das CPA's. **Inep**, Brasília. 2005.

ARAGÃO, A. S. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 37 n. 148, out./dez. p. 275-299. 2000.

BANCO MUNDIAL, “Informe Mundial de Desarrollo: Conocimiento para el desarrollo”. New York: Oxford University Press. **Seminário** «O Banco Mundial e as Políticas de Educação do Brasil», Ação Educativa - São Paulo, Junio de 1995.

BRASIL. CÂMARA FEDERAL. Lei 10.861 de 14/4/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. 2004.

BRASIL. MEC. Portaria nº 2.051, de 9/7/2004. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. 2004.

BRASIL. CONAES. Diretrizes para a avaliação das instituições de Educação Superior. 2004. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivo/diretrizes.pdf>.

BRASIL, INEP. Orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições. 2004.

GUBA, E. G. Criterios de Credibilidad en la Investigación Naturalista. En Gimeno Sacristán. 1981.

JORNET, J. M., PERALES, M. J. y SÁNCHEZ-DELGADO, P. El Valor Social de la Educación: Entre la Subjetividad y la Objetividad. Consideraciones Teórico-Methodológicas para su Evaluación. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**. 2011.

LAMARRA, N. F. Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina. **Revista Iberoamericana de Educación**. Nº 35, pp. 39-71, 2004.

PEIXOTO, Maria do C. A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. **Plataforma Scielo**, 2008.

PERRUCCI, Gadiel. Um projeto oligárquico-liberal de universidade (Notas para uma História da UFPE). **Cadernos de Estudos Sociais**, V2, N2, p 505-520, 1986.

SOUZA SANTOS, Boaventura. Pela mão de Alice. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior. São Paulo, SP: Editora Vozes, 2000a.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional na perspectiva da Integração. Florianópolis: Insular, 2000b.

TORRES, C. A. Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da Exclusão** – Petrópolis, RJ: Vozes. pp.109-136, 1995.

OEI, “Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”. La Habana, Cuba: **Organización de Estados Iberoamericanos**. 1996.

UNESCO, “Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”. **Conferencia Mundial sobre Educación Superior**, París: UNESCO. 1998.

HELENE, Otaviano. O Inep e as avaliações. Disponível em PAIUB: Documento básico avaliação das universidades brasileiras. Em <http://www.mec.gov.br>.

UFPE, Relatório de Avaliação Institucional da Universidade Federal de Pernambuco. Mimeo, agosto/ 2006.

UFPE, Relatório de Avaliação Institucional da Universidade Federal de Pernambuco. nov/ 2008.

UFPE, Formulário de Avaliação Institucional Externa – Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

VERHINE, Robert. 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.