

Avaliação Institucional na Educação Superior: algumas lições dos modelos

MARIA LUCIA ACCIOLY T. PINTO*

* Professora aposentada da UFPR, membro do Conselho de Administração do CIVITAS – Instituto Internacional de Estudos Avançados em Ciência, Técnica e Cultura.

Recebimento: 12/03/03

Aprovação: 22/05/2003

Resumo: A partir da abordagem das políticas de Avaliação Institucional do Ensino Superior no Brasil desenvolvidas pelo governo federal na última década, com concepções e propósitos diferenciados, este texto procura destacar alguns equívocos a serem evitados pelas IES no desenvolvimento de seus próprios processos de avaliação.

Palavras-chave: Ensino Superior, Avaliação institucional, Política de Avaliação.

Abstract: Based on an analysis of the institutional evaluation of Brazilian higher education developed by the Federal government during the last decade, with conceptions and purposes different from those we advocate, this text tries to emphasize certain mistakes to be avoided by higher education institutions in the development of their own evaluation processes.

Key-words: Higher Education; Institutional Evaluation; Evaluation Policy.

Um pouco da história

A avaliação das IES – Instituições de Ensino Superior - apresenta uma trajetória de várias décadas. Desde o início dos anos sessenta já se falava na necessidade de rever o papel da universidade brasileira no bojo das discussões das reformas de base. Infelizmente tal propósito foi sobrestado pelo advento do golpe de 64.

Mas foi nos últimos vinte anos que a chamada avaliação institucional ganhou presença significativa na educação superior, com muitos percalços e polêmicas, avanços e recuos. Já em 1982, a ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - trazia ao debate a questão da avaliação. Também nesta época o MEC – Ministério da Educação - promovia encontros, trazia espe-

cialistas estrangeiros, implantava alguns projetos específicos, enviava observadores ao exterior...

Contudo foi nos anos 90 que a avaliação institucional despontou como uma política direcionada à melhoria da qualidade da educação superior, envolvendo governo federal e comunidade acadêmica, numa parceria até então improvável. A proposta de um conjunto de entidades representativas das IES (sobretudo associações de reitores e fóruns de pró-reitores) encontrou no MEC respaldo político, técnico e financeiro, o que viabilizou, em 1993, o lançamento do PAIUB – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - e a instalação da Comissão Nacional de Avaliação, responsável pela elaboração das diretrizes da proposta.

Enquanto o PAIUB manteve suas características iniciais definidas no Documento Básico – uma proposta nacional, da referida Comissão, representou um grande salto qualitativo no debate, no delineamento e implantação de metodologias avaliativas e na própria avaliação do processo de avaliação em curso nas IES participantes.

Com o período de oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, a questão da avaliação nas IES assumiu rumos diversos, sob a ótica de um Estado ambivalente porquanto permissivo de um lado, permitindo a expansão descontrolada do ensino superior privado, de cunho quase sempre empresarial, e de outro assumindo o papel de avaliador e controlador. A avaliação passou a ser uma das prioridades da política educacional para o ensino superior como forma de controlar o credenciamento / recredenciamento das IES bem como do reconhecimento / renovação de reconhecimento de cursos de graduação (lembrando aqui que a pós-graduação há muito já contava com mecanismos próprios de avaliação).

Assim, a intenção de cobrar mais eficiência e eficácia da iniciativa privada (cuja oferta explosiva atende atualmente quase 70% das matrículas) e da depauperada rede pública (desconsiderando o enorme esforço que esta faz para continuar sendo, em seu conjunto, o carro-chefe da pesquisa, da extensão e do ensino de qualidade no país), levaram o MEC a implantar o Sistema de Avaliação do Ensino Superior, constituído de mecanismos de avaliação externa como o ENC – Exame Nacional de Cursos, a Avaliação das Condições de Ensino, o Censo da Educação Superior e a Avaliação Institucional.

Desta forma, destacam-se duas fases bem distintas nesta trajetória de duas décadas da avaliação nas e das IES. Primeiramente, um conjunto expressivo de instituições (eram setenta e uma no início) trabalhando penosamente para firmar uma concepção de avaliação institucional em seu interior, quebrando resistências, conseguindo adesões, ampliando espaços, almejando mudanças, extrapolando seus limites. Com intuito de levar à frente um processo de construção de seus respectivos projetos político-pedagógicos (hoje substituídos, infelizmente descaracteriza-

dos, pela denominação PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional), de forma consistente, autônoma, sem perda de identidade, aquelas instituições integravam-se em uma proposta comum, sob a articulação e respaldo do governo federal.

Em seguida, tem-se a determinação de um modelo exógeno, unificado, quantificador, que conduz à classificação e à competição, levando as instituições a valer-se da lógica mercantilista do “ter sobrepondo-se ao ser”. A preocupação de grande maioria das instituições hoje é a obtenção dos mais altos conceitos, para isto devem contar com mais doutores, mais equipamentos, mais livros nas bibliotecas, mais..., como se no quantificável residisse a essência da qualidade de uma IES.

A preocupação de grande maioria das instituições hoje é a obtenção dos mais altos conceitos, para isto devem contar com mais doutores, mais equipamentos, mais livros nas bibliotecas, mais..., como se no quantificável residisse a essência da qualidade de uma IES.

Alguns equívocos a serem evitados

Que lições se poderia tirar desse caminho trilhado pela avaliação nas e das IES nos últimos tempos?

E como elas estariam desenvolvendo seus próprios processos de avaliação, já que a contrapartida institucional exigida pelo MEC é o desenvolvimento da auto-avaliação, a qual deve estar prevista nos respectivos PDIs?

Seria uma temeridade querer responder a estas questões de pronto, sem um estudo fundamentado e acurado, até porque não se tem hoje a visão de conjunto dos processos específicos de avaliação nas IES, antes disseminados e socializados no contexto do PAIUB.

Todavia, observa-se através de relatos de experiências pontuais, de assessorias a instituições e de acompanhamento a processos avaliativos promovidos pelo MEC, que muitas IES têm adotado metodologias equivocadas de avaliação em relação à concepção original prevista nas diretrizes do Programa.

Entre os equívocos mais frequentes, pode-se destacar alguns a título de contribuição ao debate:

1. Não fazer distinção entre instituição e organização.

Partindo da idéia errônea que instituição e organização têm o mesmo significado, muitas formas de avaliação ditas institucionais revelam-se na prática como sendo avaliações organizacionais.

Segundo BUTELMAN a instituição é um conjunto de “*formas e estruturas sociais; também de configurações de idéias, valores e significações instituídas que, com diferentes graus de formalização, se expressam em leis, normas, pautas, códigos...*” Por outro lado a organização “*designa modos concretos nos quais se materializam as instituições... trata-se de formas mais contingentes, modos de dispor recursos, tempos, tecnologias, divisão de trabalho, estruturação de condução e hierarquia.*”¹

Como se nota, a instituição diz respeito à dimensão conceitual, definidora de fins e funções. Fins que, inspirados em princípios e valores, constituem os fundamentos institucionais e funções que se referem às diversas instâncias que integram e se relacionam na e com a instituição (o indivíduo, o próprio coletivo institucional, a sociedade). Esta dimensão estrutural vai se traduzir em planos, programas, projetos, práticas: o pensar e o fazer da educação superior.

A organização, por sua vez, está afeta à dimensão operacional, às formas de gestão e de funcionamento das atividades-fim e atividades-meio. É o campo do concreto, dos organogramas, da descrição objetiva, da quantificação de dados e informações. Sendo assim, focar o processo avaliativo apenas no aparente, no contingencial, no quantitativo, faz com que se deixe de lado a própria essência da instituição – seus fins e suas funções.

A avaliação organizacional é importante, mas é uma parte da avaliação institucional, e por si só não conduzirá à visão global da instituição. De acordo com LAPASSADE, avaliação é um “*balanço institucional*” ou seja é a promoção de “*um método de interpretação analítico e pedagógico que consiste em instituir ... a análise coletiva... das estruturas e fins da organização assim como dos meios utilizados para atingir esses fins*”.²

2. Privilegiar o produto em detrimento do processo

É comum dizer-se que a avaliação institucional é um processo contínuo de busca de qualidade. Esta afirmação encerra conotações referenciais, uma vez que a qualidade desejável e/ou desejada se situa na razão direta dos fundamentos da instituição: os princípios e os valores. É no plano conceitual que se definirá o quê, para quê, como avaliar...

Enquanto processo, a ação avaliativa apresenta uma dimensão político-pedagógica que não pode ser relegada. O caráter formativo e emancipatório de um processo de avaliação institucional expressa-se mediante o amadurecimento da

1 Butelman, Ida (org). *Pensando as instituições – teorias e práticas em educação*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

2 LAPASSADE, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1977.

instituição ao promover o auto-conhecimento, ao firmar sua autonomia, ao mudar paradigmas, ao integrar seus participantes na proposta coletiva de (re)construção social do que está e foi instituído .

As metodologias baseadas meramente em aspectos quantitativos, tangíveis, priorizam resultados, destacando as dimensões técnica e científica na sua obtenção, as quais imprimem um caráter pretensamente neutro ao produto final. Tal é o modelo vigente na política do MEC, e que na visão de ALMEIDA JUNIOR destina-se “*a propor um formato avaliativo de resultados que verificassem em termos práticos e imediatos a qualidade das instituições, entendida com capacidade em atender as demandas de mercado*”³

Talvez o grande risco ao se trabalhar com a avaliação resida na perda do sentido final de todo o processo. A avaliação é uma ferramenta, que pode ser utilizada como instrumento de poder e a serviço de interesses diversos. A ênfase no produto final, no troféu a ser exibido ou execrado, leva à idéia de premiação / punição. Por isso ressalta-se a importância do processo em si, fio condutor que possibilita a compatibilidade entre o planejado e o executado, entre fins e meios, entre o vislumbrado e o revelado.

Se a função da avaliação é como diz RISTOFF “*(a) firmar valores*”⁴ dada a concepção valorativa que se faz presente no seu próprio significado, o processo avaliativo das IES terá mais efetividade no alcance da qualidade pretendida na medida em que ele próprio, o processo, for valorizado enquanto instância de reflexão e de meta-avaliação.

3. Acreditar que a soma de avaliações pontuais constitui a avaliação institucional.

As IES que iniciaram seus processos de avaliação na década de 90, em sua grande parte, o fizeram através de avaliações parciais, localizadas, como a avaliação de cursos, de docentes, da produção científica, e assim por diante. Fazia parte do aprendizado, e as experiências foram válidas e enriquecedoras.

A avaliação institucional deve ser concebida como uma ação planejada, de caráter sistêmico e permanente, abrangendo todas as instâncias institucionais, seus agentes e suas relações internas e externas.

3 ALMEIDA JUNIOR, Vicente de P. A avaliação da educação superior no contexto das políticas educacionais. In: DIAS SOBRINHO, J. e RISTOFF, D.(org) *Avaliação democrática: para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

4 RISTOFF, Dilvo. Princípios do Programa de Avaliação Institucional. *Revista Avaliação*. Campinas, nº 1, jul. 1996.

Uma vez consolidada a concepção de que a avaliação institucional deveria atender ao princípio da globalidade, não haveria mais justificativas para entender que avaliações pontuais e/ou ocasionais pudessem representar o todo. Para DIAS SOBRINHO “a avaliação não é a soma de pequenas análises isoladas ou justaposição de avaliações episódicas e pontuais: é uma ação global.”⁵

A avaliação institucional deve ser concebida como uma ação planejada, de caráter sistêmico e permanente, abrangendo todas as instâncias institucionais, seus agentes e suas relações internas e externas.

4 . Atribuir a ação avaliativa a um grupo ou órgão específico

Uma das tentações a que são levadas algumas instituições é a criação de uma equipe ou a designação de uma unidade institucional encarregada de “fazer a avaliação”.

A avaliação institucional não ocorre por decreto, nem acontece por imposição. Ela necessita de comprometimento, de adesão dos componentes da instituição para que o processo seja definido, implantado, desenvolvido, avaliado e divulgado. Isto implica em conceber a avaliação como democrática, participativa, contextualizada no âmbito dos anseios, expectativas e preocupações dos atores institucionais – a comunidade acadêmica, e das demandas da sociedade como um todo.

A democracia pressupõe representação, e é neste sentido que devem ser pensadas as comissões ou equipes de avaliação: como um conjunto representativo da instituição, atuando como núcleo articulador do processo avaliativo, sem contudo assumir o papel de avaliador. O caráter de legitimidade política será conferido ao processo avaliativo fundamentado na responsabilidade compartilhada em todas as suas etapas, e será assumido como legítimo se assim for reconhecido e vivenciado por todos.

A avaliação deve engajar os agentes da ação educativa em processos de auto-crítica e reformulação, comprometendo-os com o delineamento e com a execução de uma projeto onde a participação garanta o envolvimento daqueles que constroem e vivem o cotidiano da educação superior.

Considerações finais

O debate sobre a avaliação institucional na educação superior coloca-se hoje, às vésperas de uma transição política ímpar, em que a esperança ressurgue qual brasa viva nos corações e anseios da população brasileira, como fundamental

5 DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional: marcos teóricos e políticos. *Revista Avaliação*. Campinas, nº 1, jul. 1996.

para a releitura de propostas que foram marcantes em sua trajetória; para a correção de rumos perpassados pelo viés dos equívocos e para o contraponto a políticas de controle, indução e submissão.

Somente à luz da discussão democrática poder-se-á vislumbrar novos horizontes, onde a ação avaliativa contribua efetivamente para a reflexão sobre o significado da instituição na transformação da realidade social.

Como diz NÓVOA:

*“A análise das instituições escolares só tem sentido se for capaz de abrir o pensamento a ‘outros possíveis’. E só tem utilidade se tiver a inteligência de perceber seus limites”.*⁶

Referências bibliográficas

- ALMEIDA JUNIOR, Vicente de P. A avaliação da educação superior no contexto das políticas educacionais. In: DIAS SOBRINHO, J. e RISTOFF, D.(org) **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002.
- BUTELMAN, Ida (org). **Pensando as instituições – teorias e práticas em educação**. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação Institucional: marcos teóricos e políticos. **Revista Avaliação**. Campinas, nº 1, jul. 1996.
- LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1977.
- NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (org). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1999.
- RISTOFF, Dilvo. Princípios do Programa de Avaliação Institucional. **Revista Avaliação**. Campinas, nº 1, jul. 1996.

⁶ NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (org). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.