

# A Avaliação Institucional e a Redefinição das Estruturas e Modelos de Gestão das instituições de Ensino Superior do País

MICHELANGELO GIOTTO SANTORO TRIGUEIRO\*

Recebido em 05/02/04

Aprovado em 04/08/04

\* Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

**Resumo:** O presente trabalho consiste numa discussão, com ênfase em aspectos teóricos, a respeito da importância da redefinição das estruturas de gestão das universidades e demais instituições de ensino superior (IES) no País, apoiando-se em estudos sobre o tema da avaliação institucional. Apresenta informações gerais a respeito da implementação da avaliação institucional em nossas IES, identificando o que considera seus principais obstáculos e possibilidades para propor mudanças necessárias, em vista do contexto atual do desenvolvimento científico-tecnológico contemporâneo, bem como dos principais desafios da sociedade brasileira do momento. Finalmente, desenvolve o argumento de que, seja a avaliação, seja o processo de mudança nas IES, requerem bases institucionais adequadas, e apresenta proposta nesse sentido.

**Palavras-chave:** Avaliação institucional; gestão acadêmica e administrativa; informações gerenciais, planejamento estratégico.

**Abstract:** The present work consists of a discussion, with emphasis on theoretical aspects, regarding the importance of the redefinition of the structures of administration of the universities and other higher education institutions (IES) in the Country, based on studies of the institutional evaluation. It presents general information regarding the implementation of the institutional evaluation in our IES, identifying what are considered their main obstacles and possibilities to propose necessary changes, in view of the current context of the contemporary scientific-technological development, as well as of the main challenges of present-day Brazilian society. Finally, the paper argues that both evaluation and the process of change of higher education institutions require appropriate institutional bases, and it presents proposal in that direction.

**Key-words:** Institutional evaluation; academic and administrative management; managerial information, strategic planning.

## Considerações preliminares

O tema da avaliação institucional vem ganhando importância, crescentemente, na medida em que se intensificam as discussões em torno da busca pela maior qualidade e eficiência nas várias instituições de ensino superior no País. Levando

em conta essa preocupação, presente no interior da sociedade e no dia-a-dia dessas instituições, o MEC vem envidando esforços e formulando inúmeras políticas voltadas ao acompanhamento e avaliação das condições de ensino e da qualificação dos profissionais egressos dos cursos de graduação no Brasil.

Tudo isto fornece quadro global no qual se insere todo um conjunto de decisões e reorientações na estrutura e no funcionamento das várias Instituições de Ensino Superior (IES), atingindo currículos, práticas acadêmicas e a própria gestão de tais instituições. São processos muito complexos – que ultrapassam o domínio estritamente técnico da problemática proposta no título do trabalho, abrangendo aspectos sócio-políticos relevantes, relacionados à história e à cultura dos vários ambientes acadêmicos –, e que estão a merecer a atenção de estudiosos e de dirigentes das IES.

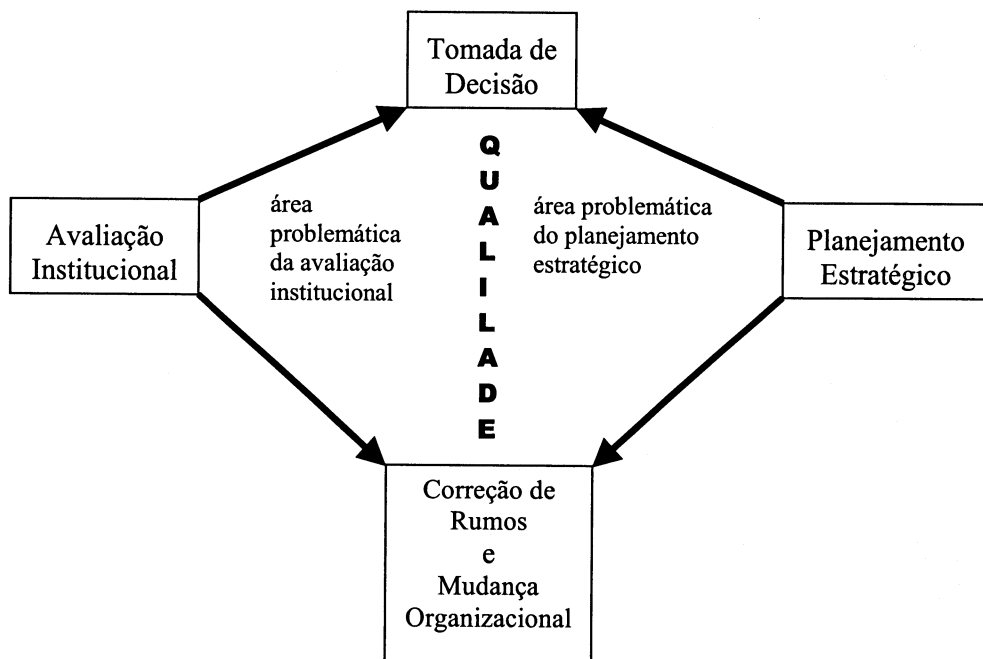
A discussão que se pretende realizar, aqui, tem como propósito principal contribuir para a reflexão a respeito da necessidade de redefinição das estruturas e modelos de gestão das IES no País, à luz das recentes transformações ocorridas na sociedade e no desenvolvimento científico-tecnológico; discussão, esta, balizada pela problemática introduzida pela avaliação institucional, nos últimos dez anos, ao propiciar um repensar das condições e necessidades atuais do ensino superior brasileiro. Nesse sentido, faz-se mister considerar que tal problemática não apresenta o mesmo compasso, tampouco as mesmas características nas diferentes instituições que compõem, hoje, o ensino de graduação no Brasil. Contudo, em que pesem especificidades e condições sócio-políticas distintas, dependendo do tipo de instituição focalizada, os argumentos centrais, apresentados mais adiante, podem se aplicar a diferentes organizações, desde que sejam devidamente contextualizadas e adaptadas a cada IES.

Como ponto de partida, gostaria de situar a problemática da avaliação institucional, dentro do escopo mais amplo de abordagem da busca da qualidade da gestão das IES; ou seja, a concepção de que a avaliação não se justifica em si mesma, mas, como uma prática constitutiva de todo processo mais amplo de gestão da instituição, voltada para a busca permanente da melhoria da qualidade.

Essas considerações preliminares remetem, também, à necessidade de se articular a avaliação institucional à problemática do planejamento na instituição, especialmente àquele de cunho estratégico, que ressalta a necessidade de participação mais ampliada dos membros da instituição em todo esse processo e a relevância de se pensar, sobretudo, o médio e o longo prazos para o delineamento de tais ações e diretrizes.

A Figura 1, a seguir, procura representar os aspectos centrais dessas considerações preliminares.

Figura 1: Diagrama de Relacionamento entre a Avaliação Institucional e o Planejamento Estratégico



Nessa figura, verifica-se que, tanto a avaliação institucional, quanto o planejamento estratégico, ligam-se a dois aspectos cruciais, a saber: a tomada de decisão na instituição, e a correção de rumos/mudança organizacional.

Assim, entende-se que a avaliação institucional e o planejamento estratégico devem estar articulados entre si, e servir como instrumentos de mudança e correção de rumos na organização – em sua estrutura e em seus processos –, bem como devem estar intimamente vinculados ao processo de tomada de decisões.

Com isto, torna-se crucial saber, não apenas que metodologia, que modelo ou estratégia de avaliação institucional e de planejamento estratégico deverão ser utilizados, mas, principalmente, **para que** propósito ou a que fim se destinam tais recursos da moderna gestão das organizações; em suma, faz-se mister saber o que, efetivamente, se pretende fazer com os resultados obtidos na avaliação institucional, e com as definições, diretrizes e estratégias provenientes do planejamento. Esta é uma questão básica, pois sinaliza para a preocupação com a permanente busca da qualidade, em todos os seus níveis e processos na instituição.

É isto que se procurou retratar, na Figura 1, colocando-se a qualidade na direção para onde convergem todos os esforços da avaliação institucional e do planejamento estratégico.

Ao se indicar, ainda na Figura 1, áreas problemáticas distintas para o planejamento estratégico e a avaliação institucional, tenciona-se destacar as especificidades de cada uma dessas grandes ações da gestão. Tais especificidades referem-se, tanto a aspectos teóricos, metodológicos e técnicos, quanto a questões sócio-culturais e políticas.

Na área problemática da avaliação institucional, estão presentes, por exemplo, as dificuldades e alternativas, concernentes: a modelos teórico-metodológicos e a técnicas de obtenção, análise e tratamento de informações; às operações de coleta dos dados; à natureza da IES, incluindo-se seus aspectos sócio-culturais; e aos fatores políticos internos e externos à Instituição, decorrentes do impacto da avaliação institucional.

Já, na área problemática do planejamento estratégico se localizam os aspectos motivacionais e culturais relacionados aos indivíduos e grupos que tomarão parte no processo de formulação estratégica da instituição, bem como discussões teóricas e conceituais atinentes à gestão estratégica e ao planejamento, como a da reengenharia e as abordagens da qualidade organizacional.

Enfim, ao se destacar tais áreas, quer-se insistir: 1ª) na **complexidade** de cada um desses campos de ação da gestão das IES, e na necessidade de a considerarmos, tanto no que concerne às questões propriamente técnicas e metodológicas, quanto no que diz respeito às definições de estratégias de encaminhamento dessas ações, ressaltando elementos sócio-culturais e políticos; e 2ª) na **especificidade** de cada uma dessas áreas –de avaliação e de planejamento –, embora devam estar intimamente articuladas, como parte do processo de tomada de decisão e de mudança organizacional.

Ao se avançar nessa reflexão, pretende-se desenvolver o argumento a respeito da necessidade de que as IES devam trabalhar, de modo bastante determinado, na formulação de uma visão estratégica para a construção de projetos institucionais abrangentes, que considerem a organização como um todo, em suas peculiaridades e especificidades internas. A cultura acadêmica, sua tradição, seus valores e sua dinâmica de funcionamento configuram elementos próprios das IES e não se reduzem a outros padrões organizacionais contemporâneos, a exemplo de empresas privadas e demais instituições do setor público.

Falar em gestão acadêmica não significa restringir o esforço da academia à compulsão da “praticidade”, ao efêmero ou ao mercado, “rendendo a instituição aos ditames do mundo das necessidades imediatas”. É importante, também, o avanço de novas teorias, a livre reflexão, o pensamento e a divagação, a expressão independente, espontânea e criativa. Com nada disso disputa a gestão acadêmica eficiente.

Constituem-se inteira falácia os comentários que procuram desmerecer a prática do planejamento, da avaliação e da busca de maior eficiência e eficácia nas

instituições de ensino superior. O que se tenciona com tais práticas é justamente garantir as formas de existência dessas instituições, e o seu espaço público e criativo, para responder com qualidade e competência às atribuições que lhe são destinadas pelas sociedades contemporâneas.

Do mesmo modo, muitas críticas e comentários negativos sobre o tema da “qualidade” precisam ser mais bem definidos. O termo, em geral, tem sido associado a idéias neoliberais, a um novo “taylorismo”, a algo que é típico das empresas privadas e, portanto, inadequado para as IES.

Não se quer dizer que qualquer referência à qualidade, no meio acadêmico, seja negativa; aliás, seu uso é corrente nas IES, tanto nas avaliações da CAPES, quanto no julgamento dos inúmeros trabalhos – como publicações, teses de doutorado, projetos de mestrados – e nos concursos para ingresso no quadro docente, por exemplo.

A referência pejorativa ocorre nas situações em que a expressão é associada à gestão. Neste sentido é que o termo ganha a conotação negativa. E por que isso ocorre? O que há por trás dessa crítica? Enfim, se qualidade é algo defendido e sempre praticado nas várias atividades acadêmicas – pois não se trata de menosprezar a sua condição em teses, publicações e no ensino em geral, ou seja, não há ninguém que se oponha abertamente à qualidade acadêmica, sem que corra sérios riscos de perda de credibilidade –, por que razão é tratada com tanta desconfiança e preconceito quando se aborda o terreno da gestão em IES? São questões importantes que precisam ser mais bem discutidas.

Pode-se criticar a idéia de “qualidade total”, “defeito zero” ou algo nesse sentido, como não aplicáveis às IES. Tanto culturalmente, quanto institucionalmente, tais expressões podem ser inviáveis no contexto acadêmico. Afinal, o que significa o “total” ao lado de qualidade?

Contudo, pode-se associar *qualidade com criatividade, qualidade com liberdade, qualidade necessária* ou qualquer outra combinação de termos que melhor se aproxime dos ambientes acadêmicos. Porém, seja de um modo ou de outro é importante afirmar o valor da busca da qualidade como eixo central da gestão contemporânea nas IES. Quer dizer, é efetivamente isto que se quer destacar, nessas discussões sobre gestão com qualidade: melhor aplicação do dinheiro público, boas aulas, bons profissionais, serviços administrativos realizados com transparência, processos bem fundamentados, agilidade nas decisões, bom nível de comunicação interna e externa, convênios bem administrados, currículos bem

**A avaliação não se justifica em si mesma, mas, como uma prática constitutiva de todo processo mais amplo de gestão da instituição, voltada para a busca permanente da melhoria da qualidade.**

estruturados, assiduidade, comprometimento institucional, enfim, bons resultados. Em suma, qualidade na gestão das IES é, precisamente, o esforço na busca de critérios elevados de bom desempenho.

Então, por que a celeuma? Se a qualidade fundamenta um dos princípios básicos de qualquer instituição e convivência humana, porque restringi-la no âmbito de nossas instituições universitárias?

Pretende-se insistir que a busca da qualidade é o vetor principal das transformações na vida acadêmica contemporânea. É em relação a essa premissa que se dirige o esforço adaptativo da instituição ao seu ambiente externo e aos novos desafios percebidos internamente. É a partir dessa referência que se justifica a formulação de um projeto pedagógico, acadêmico ou institucional mais abrangente. Nada mais parece justificar essa empreitada. Não se muda por mudar; não se alteram processos simplesmente porque são antigos; não se busca o novo pelo novo. Não é de mais uma moda que se está falando, mas de necessidades percebidas como importantes para um grande número de indivíduos e grupos sociais; necessidades que se projetam sobre o interior das IES e que sinalizam diferentes caminhos – oportunidades, ameaças, solidez e fragilidades.

Contudo, se a ameaça assusta, se as fragilidades preocupam, sejam estes resultados de problemas produzidos internamente ou externamente, por outro lado, tais instituições podem assumir condição muito mais ativa na construção de seu destino.

Daí a importância de um projeto global, para trilhar um novo caminho. É chegado o momento de se construírem novas utopias, novos sonhos que possam alimentar as pessoas para essa difícil jornada. Algo que não seja apenas mais um documento, uma declaração de princípios para ser apenas consultada no futuro. Mas um conjunto de idéias, ações, decisões, efetivamente exequíveis, a serem implementadas.

Em suma, faz-se mister novos pactos internos, que possam apontar para direções conseqüentes de desenvolvimento e progresso humano, e para a retradução do significado e do sentido de “coletivo”, de vida solidária e compartilhada no interior de nossas instituições de ensino superior. Hoje, tanto um quanto outro anseio estão muito prejudicados: seja pela inexistência de objetivos macro para as instituições – que orientem o caminhar e as principais decisões, acadêmicas e estratégicas –, seja pela grande precariedade na integração, no comprometimento institucional e no sentido de solidariedade organizativa e intersubjetiva.

### **A problemática do Planejamento Estratégico: o projeto institucional e o direcionamento estratégico**

A par de tudo o que se disse, a construção de um projeto institucional é tarefa urgente e inadiável. Mas o que é isso, precisamente?

Primeiramente, pretende-se destacar que, isoladamente, qualquer projeto institucional não constitui solução alguma para as IES e para os seus desafios mais urgentes. Contudo, é possível que o contrário seja verdadeiro; isto é, a inexistência de tal projeto representa séria ameaça para as IES no contexto contemporâneo, aumentando a sua dispersão, levando à perda de oportunidades e limitando o acesso a vantagens comparativas na luta pela sobrevivência.

Não apenas o ambiente externo é extremamente competitivo, como a disputa interna se torna mais aguda, colocando em risco a estabilidade e a unidade da instituição. O projeto institucional significa, então, o conjunto de interesses, necessidades, demandas, objetivos, diretrizes e ações planejadas pela IES, capaz de dar sentido, coesão e fundamentação ao próprio desenvolvimento da organização, auxiliando na competição externa e incrementando a integração interna. É, antes de tudo, a explicitação clara dos grandes rumos a serem seguidos pela organização, das suas trajetórias e grandes decisões, dos seus limites e possibilidades de ação.

Dele devem constar três grandes figuras programáticas: os **objetivos estratégicos**, as **diretrizes** e as **principais ações**, a serem desenvolvidas em determinado período de tempo. Porém, não se trata de colocar a instituição inteira dentro de uma formulação programática geral. O projeto institucional corresponde, assim, às grandes linhas de ação e de decisões, que envolvem não apenas um setor da instituição, mas todo o seu conjunto, em suas diferentes políticas e atividades. O chamado “direcionamento estratégico” insere-se na área problemática do planejamento estratégico, conforme indicado na Figura 1, apresentada anteriormente. Esta concepção de gestão implica grandes flexibilidades e possibilidades de ajustes permanentes e correções nos quadros formulados pelo planejamento estratégico da instituição. No direcionamento estratégico, não há a necessidade de se definir a “missão” ou as metas físicas, resultados quantitativos e preestabelecidos; tampouco há grande preocupação com a formalização de todo o processo, sua documentação detalhada ou diagnóstico descritivo e exaustivo da realidade. O que se busca são grandes orientações e objetivos, grandes diretrizes e ações, os quais foram balizados por um esforço maior, na construção do planejamento estratégico da instituição.

A terminologia ou o enfoque utilizado no processo de formulação estratégica e de planejamento podem ser os mais diversos. O que importa é a efetiva elaboração do projeto institucional ou de desenvolvimento institucional, o qual deve traçar os principais rumos, orientações, objetivos e recursos empregados nas mais diferentes ações, envolvendo ensino, pesquisa, extensão e inúmeros setores da instituição, articulando-os entre si e dando sentido à gestão da organização. Nesse processo, é muito importante a dimensão de integração e o conhecimento dos vários aspectos e particularidades envolvidos, conectando partes e atividades, di-

ferentes níveis hierárquicos e as várias dimensões – materiais, econômicas, ideológicas, políticas, culturais e psicológicas, por exemplo.

**As IES devem trabalhar, de modo bastante determinado, na formulação de uma visão estratégica para a construção de projetos institucionais abrangentes, que considerem a organização como um todo, em suas peculiaridades e especificidades internas.**

Desconsiderar essa complexidade no processo de construção do projeto institucional é correr o risco de não implementá-lo ou de que tenha vida curta, transformando-o apenas em mais um grande amontoado de informações, dados e papéis sem utilidade. Assim, é fundamental ter claro que o projeto institucional é algo que deve ser aplicado, de fato. Sua não execução poderia implicar perda de credibilidade por parte da comunidade interna, comprometendo inúmeras outras ações da gestão acadêmica e a própria legitimidade da administração superior.

Na implementação das grandes linhas e ações, o planejamento se desdobra em **atividades** e, eventualmente, em **metas** que poderiam ser atingidas, sem que estas signifiquem realidades absolutas. O importante é a consecução das ações e atividades a estas relacionadas, tendo-se claro a que diretrizes corresponde cada ação, no trabalho de acompanhamento e execução. A elaboração dos níveis tático e operacional do planejamento, que trabalham com a figura das “atividades”, pode ficar sob os cuidados de cada setor ou instância da instituição diretamente responsável por sua implementação.

Com o planejamento global da instituição, que considera o todo e as partes, bem como os diferentes aspectos e dimensões, será possível conhecimento amplo da mesma, facilitando bastante o processo decisório e a superação de inúmeros obstáculos, no que concerne ao âmbito acadêmico, à comunicação interna, ao processo de inovação e à superação de resistências na construção de uma autonomia efetiva e promissora para a instituição. Trabalho que não pode ficar concentrado nas mãos de um grupo, isoladamente, em uma comissão ou em um setor da administração superior, e que requer mudanças profundas em vários aspectos da estrutura da instituição. Trata-se de um conjunto de transformações conjugadas, conduzidas dentro das possibilidades políticas e institucionais do momento, bem como da disponibilidade de recursos e de condições materiais.

Por outro lado, não se está preconizando, aqui, fórmulas antecipadas, receitas; o resultado e a dinâmica de cada processo de planejamento e avaliação dependem de cada caso e, salvo orientações gerais, dificilmente podem ser transpostas de uma realidade a outra. É cada instituição que irá descobrir, nas suas discus-



sões e dentro de seus interesses e possibilidades, quais os caminhos e direcionamentos que irá seguir, os primeiros enfrentamentos, as prioridades, enfim os cenários estratégicos a serem considerados. Nesse sentido, não existe um diagnóstico ou uma “caracterização da realidade” únicos, ou que sigam uma mesma orientação metodológica; antes, são diferentes olhares, enfoques, concepções e estratégias de abordagem, situados num plano histórico, cultural e regional específico.

### A problemática da avaliação Institucional:

Não se pretende entrar, aqui, em toda a formulação conceitual da avaliação institucional. Porém, é importante destacar a complexidade da avaliação institucional nas IES, como parte do processo mais amplo da gestão estratégica e da qualidade. Nesse sentido, como já se comentou anteriormente, a avaliação institucional deve se articular a todo o processo de formulação estratégica e de construção do projeto institucional, fornecendo subsídios a esse processo e contribuindo para a tomada de decisões e a correção de problemas gerais e específicos na instituição. Esse é um dos grandes desafios a vencer, atualmente, dado o grande descompasso evidenciado entre essas duas práticas na maioria das IES brasileiras; em geral, avaliação e planejamento compreendem funções desconectadas, fazendo parte de diferentes setores e localizadas em instâncias hierárquicas distintas.

A avaliação institucional, como parte da gestão estratégica da instituição, e articulada ao planejamento, significa um **processo**, mais que um conjunto de resultados. Corresponde a todo o esforço empregado pela instituição em conhecer-se e ser conhecida por outros setores da sociedade. Não se resume, assim, a meros relatórios estatísticos ou a estudos provenientes da aplicação de questionários junto aos vários segmentos da instituição; tampouco se limita a dados agregados, objetivos, referentes a inúmeros indicadores, como a relação professores/alunos ou professores/funcionários, a área dos laboratórios e o acervo bibliográfico, entre outros. Mas diz respeito a essas e outras informações, qualitativas, documentais, apresentadas em entrevistas, encenadas por estudantes, apresentadas em mesas redondas – envolvendo membros internos e externos –, enfim, é todo conjunto amplo de conhecimentos recolhidos com o propósito de oferecer um entendimento a respeito dos principais problemas e acertos da instituição, tomando como marco referencial o momento presente – mediante quadros comparativos e julgamentos relacionando diferentes áreas ou instituições –, o passado – com a comparação envolvendo algo planejado anteriormente ou experiências históricas consolidadas –, e o futuro – desenvolvendo um olhar prospectivo e relacionado a algo desejado proximamente pela organização, incluindo as condições efetivas para atingir esses objetivos.

É muito freqüente, nas IES, vermos a problemática da avaliação institucional associada a montes de relatórios técnicos e descritivos, pouco interpretativos e restritos a um ou outro setor ou atividade da instituição – como o ensino de graduação –, ou a algo pesado, de retorno duvidoso, com benefícios questionáveis. Além de ser pouco entendida por muitos membros na IES, é vista com desconfiança e receio, estando situada, normalmente, numa área isolada, com pouco prestígio, incapaz de propiciar reflexões de fundo sobre os reais problemas da instituição e, menos ainda, de ser elemento de transformação.

Muitos são os problemas decorrentes da implementação da avaliação institucional nas IES brasileiras. O quadro geral é ainda de um relativo início, nesse tipo de atividade no País, sendo difícil estabelecer uma hierarquia – da mais “avançada” para a mais “atrasada” – entre as várias experiências de avaliação institucional no Brasil.

De uma maneira geral, tanto as instituições públicas, quanto as instituições privadas apresentam forte tendência quantificadora, baseada em relatórios estatísticos e na aplicação de questionários. Não obstante, há, também, sub-utilização dos questionários, dados e informações, sobretudo entre as instituições públicas. Enquanto o segmento das particulares se apóia imediatamente nos resultados para corrigir rumos, o mesmo não acontece, pelo menos não com o mesmo ritmo, entre as demais instituições.

O receio de que as IES públicas estariam se expondo e se tornando vulneráveis a uma eventual “privatização” são elementos vistos como sérias resistências iniciais à avaliação, nesse segmento. Contudo, vencidas as primeiras dificuldades, percebe-se, no conjunto dessas últimas IES, uma atitude de “apoio frio”, distante, delegando a uma comissão o peso maior do trabalho.

Embora o segmento docente seja o que, em geral, mais se envolve com processos avaliativos, atitudes corporativas e a excessiva individualização verificadas nesse grupo são grandes entraves para um processo mais efetivo de mudanças institucionais, a partir da avaliação institucional.

Um outro ponto bastante recorrente entre as várias experiências de avaliação institucional nas IES do País refere-se ao problema da **descontinuidade**. Em diversas situações constata-se que o trabalho da avaliação institucional fica muito concentrado em poucos abnegados, líderes ou responsáveis principais pela condução das atividades. O sucesso, em várias empreitadas, deve-se principalmente às amizades pessoais destes indivíduos com o reitor ou o pró-reitor da área a que se vinculava a avaliação, ou ao prestígio que esses dirigentes máximos da instituição conferiam ao processo, por acreditarem em sua importância.

Em outras palavras: a avaliação, nas nossas IES, está muito pouco institucionalizada, sejam em seus aspectos técnicos e conceituais, sejam em suas bases sociais e políticas.

É bem verdade que já se ouve dizer, que há uma “cultura de avaliação” nas IES brasileiras, embora, de um modo geral, essa cultura ainda seja muito embriônica e não tenha sé integrado de uma maneira efetiva e não individualizada ao centro político e decisório dessas instituições.

Em geral, a área e a atividade de avaliação não têm assento, nem voz, nos conselhos superiores; dependem das pró-reitorias as quais estão vinculadas ou da boa vontade dos reitores, no nível pessoal, para encaminhar a esses conselhos questões ligadas ao funcionamento e a suas propostas de desenvolvimento. É, quase sempre, um setor à margem da hierarquia e da estrutura institucional, sem poder político, de fato, para propor as transformações que venham a ser necessárias, ou mesmo para tocar no chamado “centro nervoso” da instituição, especialmente em seus colegiados.

Resumindo: já existe certa disposição em se aceitar a avaliação, em meio a dúvidas e incertezas quanto aos resultados dessa atividade nas IES, mas a demora em divulgar e dar um retorno aos seus membros – a dificuldade em tornar públicos os resultados das avaliações –, a falta de mecanismos ágeis para levar adiante as mudanças apontadas como necessárias, a descontinuidade do trabalho de avaliação, as discrepâncias no nível das políticas federais, ao lado da inexistência de um poder real dado à avaliação na estrutura da instituição, a fim de impactar decisões importantes, faz dos processos avaliativos no momento algo extremamente precário para impor programa efetivo de gestão de qualidade em nossas IES.

Tudo isso fez com que a avaliação institucional, em geral, ficasse fragmentada, isolada, setorizada, em uma ou outra área da universidade. Além disso, distintamente do que se está preconizando, neste trabalho, os processos de avaliação institucional nas IES brasileiras ainda estão muito desvinculados dos processos efetivos de planejamento da instituição, bem como de suas redes de informações gerenciais.

Em outras palavras, embora em diversas IES a avaliação esteja localizada nas áreas ou pró-reitorias de planejamento, não fica evidente a relação dinâmica entre essas atividades; no máximo, a avaliação tem se servido dos dados concentrados e disponíveis nas áreas de planejamento, para obter as informações cadastrais da universidade e tornar mais rápido o trabalho de compilação, além de contar

**O projeto institucional significa o conjunto de interesses, necessidades, demandas, objetivos, diretrizes e ações planejadas pela IES, capaz de dar sentido, coesão e fundamentação ao próprio desenvolvimento da organização, auxiliando na competição externa e incrementando a integração interna.**

com a infra-estrutura física e com o suporte do setor de planejamento. Mas não se nota articulação efetiva entre ambas as atividades, ou a utilização dos resultados da avaliação no processo global de tomada de decisão das IES e de alocação de recursos ou de gerenciamento de pessoal.

Nesse sentido, um dos grandes problemas da avaliação institucional nas IES refere-se à dificuldade na implementação de medidas corretivas, com base nos seus resultados. Em geral, tais medidas ficam na dependência quase que exclusiva dos interesses e da disposição dos setores e unidades acadêmicas avaliadas em adotá-las; caso essas unidades não desejem proceder às mudanças necessárias, tudo tende a permanecer do mesmo modo como estava antes da avaliação. Assim, o processo corretivo não é garantido por mecanismos mais efetivos, nas IES, salvo em poucas exceções.

Dentre as IFES (Instituições Federais de Ensino Superior), as maiores instituições, em geral, são as que estão mais distantes de compatibilizar um processo de avaliação institucional – embora tecnicamente bem conduzido e com grandes equipes – com um projeto global de planejamento, de tomada de decisão e de correção de rumos, que considere o **todo** da instituição. Além disso, para algumas dessas instituições, o projeto de avaliação consiste, basicamente, num agregado de projetos individualizados, provenientes das unidades acadêmicas.

Contudo, um problema para a gestão de qualidade das IES, diante de novas indicações provenientes do ambiente externo, que acentuam a necessidade da interdependência de áreas de conhecimento, é exatamente articular e integrar diferentes dimensões da vida acadêmica e da sociedade; o que deve ser feito, fundamentalmente, *na* perspectiva de uma **coordenação global** na Instituição.

No que concerne à avaliação externa, constata-se que esta ainda é muito restrita, no conjunto das experiências de avaliação institucional, limitando-se, na maior parte das vezes, a visitas de pares de docentes de outras instituições congêneres. Ou seja, tem marca muito endógena, voltada para o segmento acadêmico. Contudo, verificam-se, também, experiências bastante originais de avaliação externa, nas quais algumas instituições convidam órgãos de representação profissional e outros grupos da sociedade, para participarem, com os docentes, de vários questionamentos sobre a atuação da universidade.

Em outras palavras, fica muito evidente a ênfase na auto-avaliação e na concepção que a própria instituição tem a respeito do modo como ela deve interagir com a sociedade. Em suma, predomina a defesa de uma concepção de autonomia acadêmica, segundo a qual a própria instituição deve ser a única responsável pela definição de seus caminhos e direcionamentos, tanto em relação à gestão acadêmica e administrativa, quanto no que concerne à formulação de prioridades de pesquisa e de extensão, bem como na elaboração dos próprios critérios de qualidade dos resultados produzidos internamente.

Assim, qualquer ingerência, seja do governo ou de outros setores da sociedade, encontra muitas resistências internas nas IES, embora, por outro lado, também se percebam mudanças de atitude, em maior disposição para aceitar opiniões de fora da instituição e algumas modificações no padrão de relações entre a universidade e determinados setores da sociedade.

Enfim, se os sinais que a sociedade nos apresenta e a própria legislação federal recente são significativos quanto à necessidade de envidar esforços para uma nova etapa de relações entre estas instituições e o seu ambiente externo, por outro lado, o contexto interno ainda não está bem preparado e em condições de enfrentar esses novos desafios.

Tanto em sua estrutura burocrática, quanto em sua cultura, evidenciam-se grandes obstáculos para as IES seguirem mais firmemente nessa direção. Falta, sobretudo, uma concepção de fundo, um projeto mais amplo, que pressuponha uma concepção atual de universidade e de instituição de ensino superior, capaz de orientar todo um grande programa de mudanças, administrativas, acadêmicas e ligadas à gestão, em seu sentido mais abrangente.

### A necessidade de redefinição das estruturas e modelos de gestão nas IES:

Ao se abordar a problemática da avaliação institucional e de sua relação com o direcionamento estratégico nas IES (Figura 1), buscou-se evidenciar a necessidade de que tais instituições avancem na redefinição e reestruturação de antigos processos e práticas acadêmicas e administrativas, para dar conta de importantes desafios colocados pelo momento atual do desenvolvimento científico-tecnológico e de transformações mais amplas operadas na sociedade.

Um dos aspectos centrais no processo de reestruturação da gestão nas IES, seja para estas aprimorarem sua sistemática de decisão e os trabalhos de planejamento e de avaliação institucional, seja para atenderem com eficiência às crescentes demandas por novas informações, por parte dos órgãos do governo e da sociedade como um todo, diz respeito ao que se está chamando, aqui, “redes de informações gerenciais”: conjunto bastante amplo de sistemas de informações, envolvendo aspectos administrativos e acadêmicos, relacionados à gestão das IES. Alguns exemplos são os sistemas de custos, de patrimônio, de pessoal e cadastro, de atividades docentes – incluindo informações sobre a distribuição do tempo no ensino, na pesquisa, na extensão, na orientação, na preparação de aulas e em atividades administrativas –, de convênios e captação de recursos, de registro e controle de acervos de bibliotecas e de acompanhamento de processos.

Todos esses sistemas constituem elementos fundamentais para uma boa decisão e precisam ser confiáveis, de fácil acesso, leitura e interpretação e bem

protegidos. Além disso, devem estar bem articulados uns aos outros e coordenados por determinadas instâncias da instituição, que se responsabilizam pelo seu controle, aprimoramento e contínua alimentação, tanto em termos de máquinas, equipamentos e estruturas físicas, quanto em termos de elaboração de programas e processos, configurando as **redes de informações gerenciais**.

A qualidade dessas redes de informações é fundamental para a gestão das IES, consistindo em prioridade, no momento atual, e contribuindo bastante para o aprimoramento do trabalho de avaliação institucional, de formulação estratégica, e para as necessidades de maior transparência e visibilidade da instituição.

Não obstante essa necessidade e relevância dos sistemas de informações gerenciais nas IES, verifica-se, de modo geral, grande precariedade nesse setor entre tais instituições no País. A idéia de simplesmente introduzir computadores modernos é, muitas vezes, associada à eficiência na área das informações gerenciais. Ao contrário, a construção e a melhoria dos sistemas e das redes de informação requerem atenção especial, trabalho técnico especializado, para substituir antigos padrões de guarda, arquivamento e busca de informações, por novos procedimentos e rotinas de comunicação. Tarefa inadiável, haja vista a velocidade das mudanças no campo da informática e a urgência em se estabelecer relações profícuas com o planejamento global e a avaliação institucional.

O que se pretende destacar é que a existência de uma boa qualidade nas redes de informações gerenciais é, como se diz, “meio caminho andado” no trabalho de consolidação da avaliação institucional e na construção do projeto estratégico da instituição.

Entretanto, as redes de informações gerenciais, a avaliação institucional ou o processo de planejamento global e a gestão da qualidade nas IES não têm condições, por si sós, de serem implementados nas IES, considerando o quadro atualmente preponderante, envolvendo a estrutura, a cultura e os problemas relacionados à comunicação, ao processo decisório e a outros identificados no dia-a-dia dessas instituições, a não ser que outras providências acompanhem essas ações.

O que se pretende destacar é que nada do que se abordou até aqui, sobre o planejamento, a avaliação e as informações gerenciais, tem condições de prosseguir adequadamente na IES sem um comprometimento mais efetivo do conjunto dos membros e setores da instituição, como um todo. Ou seja, as atividades mencionadas não são tarefas apenas de uma comissão ou pró-reitoria da instituição, não são apêndices ou mera extensão de ações administrativas, mas devem estar bem integradas no cerne da organização, em suas várias instâncias e setores.

Em outras palavras, defende-se, neste trabalho, a necessidade de que as atividades relacionadas propriamente à gestão da instituição penetrem e se difundam amplamente no interior das IES, criando novo quadro organizacional, capaz de sustentar as mudanças propugnadas e impulsionar o desenvolvimento e a melhoria

do processo de planejamento, avaliação e da instituição como um todo, repercutindo, enfim, na qualidade acadêmica e na sua imagem junto à sociedade. Isto é, trata-se de construir, internamente, novas “bases institucionais”, novas realidades, no contexto e no ambiente acadêmico; tarefa que depende das peculiaridades, interesses, necessidades e possibilidades de cada instituição em particular.

Mas o que são, concretamente, essas novas bases institucionais? O que poderão trazer para o plano da realidade visível, facilitando o dia-a-dia das IES e propiciando a implementação de mudanças efetivas?

### As bases institucionais para a gestão da qualidade

Neste ponto, tenciona-se esboçar uma proposta para construção de bases institucionais adequadas para um exercício profícuo da gestão da qualidade nas IES. Não obstante, isso não significa apresentar qualquer “receita de bolo” ou modelo a ser necessariamente seguido e copiado. Como se tem dito, a peculiaridade de cada instituição, seus aspectos históricos, regionais, políticos, culturais, materiais e humanos é que definem, em última instância, o tipo e o padrão de gestão a ser seguido. O que não impede o intercâmbio de idéias, a troca de experiências e, eventualmente, a aplicação de alguns aspectos trazidos “de fora”. A sua factibilidade, no entanto, é algo que depende de cada contexto e realidade concreta.

A idéia norteadora a esse respeito é que a gestão da qualidade nas IES leve à criação de ampla “rede de planejamento e avaliação institucional”, propiciando as condições efetivas para que sejam estabelecidas as “novas bases institucionais” desse trabalho<sup>2</sup>. O que deve ser feito com o cuidado necessário, evitando transformá-la em mais uma instância burocrática da instituição.

Essa proposta poderia ser facilitada e consolidada com a implementação, por parte do governo federal, de todo um conjunto de mecanismos de valorização e promoção profissionais. Além disso, seria muito importante que diferentes redes de avaliação e planejamento, eventualmente criadas nas IES, estivessem articuladas entre si e ao governo, a fim de se estimular o intercâmbio constante de informações e experiências.

No plano de uma IES, em particular, a idéia básica para a construção dessa rede é que cada área ou setor – acadêmico ou administrativo – possua um “comitê setorial” de avaliação e planejamento, aqui designado “Comitê Setorial de Gestão

---

2 Embora a idéia de gestão envolva outras atividades, além da avaliação e do planejamento, como as redes de informações gerenciais, a tomada de decisões, a comunicação interna e o acompanhamento e o controle de processos, a proposta se restringirá às duas primeiras atividades, entendendo que elas situam-se num nível de generalidade e importância tal que permitirá abordar, quando for o caso, outros aspectos relacionados à gestão universitária.

Estratégica e da qualidade” (COSET), devidamente integrado a um “comitê central”, na administração superior da universidade, o “Conselho de Gestão Estratégica e da Qualidade” (COGEST).

Na presente proposta, a tradicional “comissão de avaliação” deixaria de ser o que é hoje – executora e centralizadora do trabalho de avaliação nas IES –, e passaria a desempenhar, também, funções de planejamento e de supervisão e acom-

**A avaliação, nas nossas IES, está muito pouco institucionalizada, sejam em seus aspectos técnicos e conceituais, sejam em suas bases sociais e políticas.**

panhamento dos sistemas de informações gerenciais dentro da instituição<sup>3</sup>. No presente trabalho, este papel é desempenhado pelo que se está chamando “Secretaria de Desenvolvimento Estratégico” (SDE).

Na consolidação de uma “Rede Nacional de Avaliação”, ambas as instâncias – uma, nacional; outra, local – seriam decisivas para o bom fluxo de comunicações e para a boa articulação das várias atividades, estimulando novas iniciativas, ligando diferentes experiências e propondo ações concretas para qualquer ponto desse ambiente organizacional.

Além disso, a SDE poderia também desenvolver vários estudos sobre avaliação e planejamento, bem como sobre qualquer aspecto de interesse para a gestão da qualidade, incluindo os trabalhos teórico-metodológicos e aqueles que abor- dassem as especificidades da IES, mediante a contribuição de diferentes áreas do conhecimento e enfoques.

Contudo, as atividades de execução da avaliação e do planejamento, propriamente ditas, caberiam aos comitês setoriais. A SDE apenas deveria *acompanhar, apoiar, coordenar e consolidar*, no nível global da instituição, todas as ações e resultados desse trabalho, provenientes dos vários comitês setoriais; bem como, atuar na busca da *visão de conjunto*, a fim de evitar a fragmentação dos projetos e das referidas atividades.

A composição dos vários COSETs, e o número de seus integrantes, pode variar de unidade para unidade, dependendo de sua especificidade. Contudo, sugere-se que todas as atividades práticas e as discussões sobre a avaliação e o planejamento nas unidades (acadêmicas ou administrativas), conduzidas pelos comitês setoriais, envolvam, por exemplo: **equipes de trabalho, parceiros, facilitadores e multiplicadores.**

3 A idéia de se manter a terminologia de “comissão” visa apenas a evitar uma eventual burocratização dessa instância na universidade; porém, dependendo da conveniência e do interesse, pode-se pensar numa outra forma organizacional, mais estruturada, como uma “secretaria”, por exemplo. Contudo, de um modo ou de outro, o importante é preservar seu papel de facilitadora e articuladora dessas atividades na instituição.



As **equipes de trabalho** são todos os professores, técnico-administrativos e estudantes engajados, em nível de cada comitê setorial, na execução e aprimoramento contínuo de todas as ações estratégicas, projetos ou temas aplicáveis à melhoria contínua dos serviços inerentes à unidade, e que envolvam a avaliação e o planejamento.

Os **parceiros** são servidores de outras unidades, que propiciam apoio a projetos e discussões de um setor que não o seu. Podem ser também membros externos à universidade.

Os **facilitadores** são aqueles que criam ou favorecem as condições necessárias à implementação das ações de avaliação e de planejamento. Estão representados pelas lideranças formais – pró-reitores, diretores de institutos e os de faculdades, chefes de departamentos e de demais órgãos da universidade –, mas também incluem líderes informais.

Os **multiplicadores** são os que, por preferência pelo assunto ou por iniciativa própria, assimilam os principais conhecimentos relativos aos temas da avaliação e do planejamento, os ampliam e irradiam às equipes de trabalho e aos demais membros da universidade.

Por sua vez, o Conselho de Gestão Estratégica e da Qualidade (COGEST) poderia ser composto, por exemplo, pelo reitor, que o presidiria – ou outro alto dirigente da instituição –, e pelos pró-reitores, diretores de institutos, faculdades e dos principais dirigentes das áreas administrativas. Esse Conselho representaria a instância na qual deveriam ser tomadas as grandes decisões afetas à problemática da avaliação e do planejamento na instituição.

Os setores responsáveis pelas informações gerenciais poderiam também fazer parte desta rede de planejamento e avaliação. Contudo, enquanto essas últimas atividades permitem, mais facilmente, o envolvimento de distintos membros e áreas de formações na instituição, as atividades ligadas às informações gerenciais – não as de utilização, mas as de produção e de concepção de novos sistemas e rotinas – requerem conhecimento e pessoal mais diferenciado. De qualquer modo, fazendo parte de uma mesma rede de atividades ou não, o importante é que tais atividades estejam bem integradas na instituição.

Ao se insistir na implementação de uma rede de avaliação e planejamento, quer-se reforçar a importância de que, ao lado do desenvolvimento de todo um

**Nada do que se abordou até aqui, sobre o planejamento, a avaliação e as informações gerenciais, tem condições de prosseguir adequadamente na IES sem um comprometimento mais efetivo do conjunto dos membros e setores da instituição, como um todo.**

conjunto de procedimentos e trabalhos técnicos e de pesquisa (a dimensão do conhecimento) ligados ao tema, seja consolidada, na IES, determinada “base institucional” capaz de permitir prática mais efetiva e permanente dessas atividades, no cotidiano da instituição, podendo implicar o aumento do comprometimento interno e a integração e intercâmbio das várias experiências.

Esta proposta considera que, nas atuais condições institucionais – em que predomina a concentração dos trabalhos numa comissão, a qual, a despeito de todos os seus esforços, não tem conseguido impactar grandes decisões internas, tampouco envolver amplos e importantes segmentos da universidade para discutir os problemas fundamentais desta – a avaliação institucional não tem como alcançar êxito na importante missão que lhe tem sido atribuída.

É por esta razão, pela inexistência de “bases institucionais” mais adequadas, que o resultado do trabalho de muitas dessas comissões nas IES, envolvendo grande quantidade de dados, informações e conhecimentos produzidos, não tem levado, de maneira mais efetiva, a correções de rumos e às mudanças apontadas como necessárias. Em suma, um trabalho bem feito, mas sem muitas conseqüências práticas.

Para se implementar essa rede interna, sugere-se a estratégia do chamado “efeito demonstração”, o qual procura divulgar e valorizar as experiências e iniciativas bem sucedidas e daqueles setores que passam a se integrar e participar do processo que irá se consolidar, deixando que a própria visibilidade alcançada por estes seja fator de sensibilização e de motivação de outros grupos, evitando-se as decisões obrigatórias – “de cima para baixo”.

Enfim, o horizonte das instituições de ensino superior no País, é rico em desafios e pode apontar para inúmeras possibilidades de enfrentamento de seus problemas mais agudos e a construção de uma nova realidade. Esse é um trabalho que está apenas começando e que requer conhecimento mais acurado de suas reais dimensões. Tarefa que implica discussão construtiva e firmeza de muitos dirigentes e responsáveis pelo ensino superior em nosso País. Negociação é a palavra chave; coragem é sua condição.

## Bibliografia

- ANSOFF, H. I. & McDONELL, E. **Implantando a Administração Estratégica** Atlas, São Paulo, 1993.
- ARES PONS, J. "Presente y futuro de la universidad latinoamericana". In: **Educación Superior y Sociedad**. V.7, n. I, pp. 109-126, Caracas, 1996.
- BERCHEM, T. "A missão da universidade na formação e no desenvolvimento culturais; a diversidade no seio da universidade"; In: **CRUB, Educação Brasileira**. 13(27): 81-90, 2º semestre, Brasília, 1991.
- BLAU, P. & SCOTT, W. **Formal Organizations**. San Francisco, Chandler Publishing Co., 1962.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Paz e Terra, São Paulo, 1999.
- COELHO, I. M. **Ensino de graduação: a lógica de organização do currículo**. Educação Brasileira. V. 16, Nº 33, pp. 43-75, jul./dez., Brasília, 1994.
- COELHO, I. M. **Realidade e utopia na construção da universidade; memorial**. Ed. da UFG, Goiânia, 1996.
- CONCEIÇÃO, P. & HEITOR, M. "On the role of the university in the knowledge economy". In: **Science and Public Policy**, V. 26, n. 1, Beech Tree Publishing, Guildford, 1999.
- CRE. **Institutional Evaluation Programme**. Geneve, 1997.
- ETZKOWITZ, H. & LEYDESDORFF, L. "Introduction to a Special Issue on Science Policy Dimensions of the Triple Helix of University-Industry-government Relations". In: **Science and Public Policy**, 1997.
- FÁVERO, M. L. A. "A universidade em questão: como resgatar suas relações fundamentais?". In: **Polêmicas do nosso tempo**. Cortez, V. 29, pp. 41-54, São Paulo, 1993.
- FLORES, A.; HERMOSO, M.; MUSSA, M. **Manual de Evaluación**. Centro de Documentación, Secretaria de Educación Publica, México, 1993.
- GARCIA, G. C. "Globalización y conocimiento en tres tipos de escenario". In: **Educación Superior y Sociedad**. CRESALC, V.6, n. 1, pp.1-101, Caracas, 1995.
- GARVIN, D. What does "product quality" really mean? In: **Sloan Management Review**, 1984.
- GIBBONS, M.; LIMOGES, C.; NOWOTNY, H.; SCHWARTZMAN, S.; SCOTT, P. & TROW, M. **The New Production of Knowledge**; the dynamics of science and research in the contemporary societies. Sage, Londres, 1994.
- JACOB, E. "A autonomia universitária". In: **CRUB, Educação Brasileira**. 11(22): 87-91, 1º semestre, Brasília, 1989.

- KNORR-CETINA, K. "Scientific communities or transepistemic arenas of research? A critique of quasi economic models of science"; In: **Social Studies of Science**, 12 : 101-130, 1982.
- MEZAMO, J. C. "A Qualidade e os Novos Paradigmas do Ensino". In: **Anais do I Congresso Brasileiro de Qualidade do Ensino Superior**. IBRAQS, mar./abr., São Paulo, 1994.
- PALLADINI, E. **Controle de Qualidade**; uma abordagem abrangente. Atlas, São Paulo, 1990.
- PERROW, C. "A framework for the comparative analysis of organizations". In: **American Sociological Review**, 32(2):194-208, 1967.
- SARMENTO, D. C. "A Universidade em questão". In: **Educação Brasileira**. Porto Alegre, 1991.
- SAUL, A.. M. **Avaliação Emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo**. Cortez, 2ª ed. São Paulo, 1998.
- SAVIANI, D. **Tendências Pedagógicas Contemporâneas**. Cortez, São Paulo, 1986.
- SHILS, E. **The calling of the education; the academic ethic and other essay on higher education**. The University of Chicago Press, Chicago, 1997.
- STUFFLEBEAM, D. "Alternativas em Avaliação Educacional; um guia de auto-ensino para educadores". In: Scriven, M. & Stufflebeam, D. **Avaliação Educacional (II) \_ Perspectivas, Procedimentos e Alternativas**. Vozes, Rio, 1978.
- THAYER, W. **La Crisis no moderna de la Universidad moderna**. Quarto Próprio, Santiago de Chile, 1996.
- TRIGUEIRO, M. "A experiência em Avaliação Institucional da Universidade de Brasília". In: **Anais do Primeiro Congresso Brasileiro em Avaliação Institucional**. Campinas, 1995.
- TRIGUEIRO, M. "Indicadores de qualidade na universidade; um desafio para a Avaliação Institucional". In: **Universidade - a busca da qualidade**, 1(6), União Social Camiliana, nov./dez., São Paulo, 1994.
- TRIGUEIRO, M. "O modelo CIPP para Avaliação Institucional da Universidade de Brasília". In: **Anais do Primeiro Congresso Brasileiro em Avaliação Institucional**. Campinas, 1995.
- TRIGUEIRO, M. **O ensino superior privado no Brasil**. Paralelo 15/Marco Zero, Brasília, 2000.
- TRIGUEIRO, M. **Universidades públicas; desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Editora da UnB, Brasília, 1999.
- UNESCO. **Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior**. CRESALC, Caracas, 1995.