

ENFOQUES DA TEORIA INSTITUCIONAL NOS MODELOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL BRASILEIROS

RAPHAEL SCHLICKMANN*
PEDRO ANTÔNIO DE MELO**
GRAZIELA DIAS ALPERSTEDT***

Recebido: 10/09/2007

Aprovado: 20/01/2008

*Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, Linha de Pesquisa: Política e Gestão Universitária
E-mail: raphas82@yahoo.com.br

**Vice-Presidente do Instituto de Pesquisas em Administração Universitária – INPEAU e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, Linha de Pesquisa: Política e Gestão Universitária.
E-mail: pedromelo@inpeau.ufsc.br

***Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação da Escola Superior de Administração e Gerência – ESAG/UDESC e Professora do Programa de Mestrado Profissional em Administração da ESAG/UDESC.
E-mail: gradial@gmail.com

Resumo: Este artigo tem como objetivo identificar quais enfoques da perspectiva institucional foram predominantes nos modelos de avaliação institucional propostos pelos governos às universidades brasileiras. Quanto à abordagem, podemos caracterizar o estudo como qualitativo; a verificação dos enfoques foi realizada tomando-se por base a revisão teórica acerca dos diferentes enfoques da teoria institucional, do histórico da avaliação institucional no Brasil, bem como a caracterização de cada modelo avaliativo proposto pelos governos, a partir da década de 1970. O estudo evidenciou que os modelos de avaliação institucional ao longo dos governos apresentaram diferentes enfoques institucionais, sendo que houve uma predominância dos enfoques regulador e normativo, embora o cognitivo seja o que permeia o atual sistema de avaliação institucional brasileiro.

Palavras-chave: Avaliação institucional. Teoria institucional. Enfoques institucionais.

FOCUS OF THE INSTITUTIONAL THEORY ON THE BRAZILIAN INSTITUTIONAL EVALUATION MODELS

Abstract: This article has the purpose of verifying which approaches of the institutional perspective were predominant in the models of institutional evaluation proposed by the governments to the Brazilian universities. This study can be characterized as qualitative, in which the focal points were verified through theoretical revision of the different aspects of the institutional theory, of the history of Brazilian institutional evaluation, as well as the characterization of each evaluative model proposed by the governments since the 1970s. The study made evident that the institutional evaluation models during different governments presented a different institutional focus, with the predominance of the regulatory and normative focuses, although the cognitive is the one that permeates Brazil's present institutional evaluation system.

Key words: Institutional evaluation. Institutional theory. Institutional focus.

1 Introdução

A educação superior no Brasil é foco de discussões acirradas desde a sua criação no início do século XIX. Ao se fazer um levantamento na literatura

especializada, é possível verificar que alguns temas são mais recorrentes e vêm sendo debatidos pelos teóricos. A questão da autonomia de gestão financeira, a questão do financiamento, a universalização do ensino superior e a avaliação institucional têm sido alguns desses temas discutidos nas infindáveis reformas.

O tema avaliação institucional vem sendo fundamental na discussão da educação superior brasileira, visto que seus resultados servem de base para o aprofundamento de questões como as citadas no parágrafo anterior.

Vale destacar, entretanto, que a avaliação institucional torna-se um tema complexo na medida em que está inserido num contexto assim também caracterizado como é o da educação superior. Há uma série de dificuldades e contradições que envolvem o tema, tanto de caráter epistemológico, quanto político, técnico e ético, entre outros (DIAS SOBRINHO, 2005).

Os modelos de avaliação institucional propostos pelos diferentes governos que se sucederam no país; desde que o tema se tornou foco de discussão, variaram de acordo com a metodologia e o enfoque empregados.

Assim, o objetivo deste artigo é o de verificar que enfoques da perspectiva institucional prevaleceram nos diferentes modelos de avaliação institucional propostos pelos governos às universidades brasileiras. Para alcançar este objetivo foram realizadas as seguintes etapas: revisão teórica acerca dos diferentes enfoques da teoria institucional; histórico da avaliação institucional no Brasil, bem como a descrição de cada modelo avaliativo proposto pelos governos, a partir da década de 1970.

Destaca-se que este estudo tem uma abordagem qualitativa, já que busca verificar que enfoque institucional prevaleceu em cada modelo de avaliação proposto pelos governos, por meio de uma análise teórica acerca do assunto. É um estudo descritivo, na medida em que busca descrever as características dos enfoques institucionais trazidos pela teoria institucional, bem como busca caracterizar os modelos de avaliação institucional propostos pelos governos brasileiros. É também um estudo interpretativo na medida em que busca relacionar esses modelos aos enfoques institucionais apresentados pela teoria institucional.

2 Teoria Institucional

A abordagem institucional é apontada como uma das linhas teóricas que mais tendem a explicar o desenvolvimento da sociedade enquanto organização (CARVALHO et al, 2005).

No final do século XIX, aparecem os primeiros construtos teóricos acerca do tema com a discussão acerca do método científico na Alemanha entre seus precursores: Veblen, Commons e Mitchel entre os economistas; e Durkheim e Weber entre os sociólogos. Na metade da década de 1970, em meio a rupturas, a teoria institucional ressurge e a abordagem passa a contar com dois períodos: o velho e o novo institucionalismo (CARVALHO; VIEIRA, 2002; LOPES, 1999).

O velho e o novo institucionalismo são analisados por Carvalho et al (2005) e Carvalho e Vieira (2002) sob três vertentes: a política, a econômica e a sociológica. Na vertente política, o velho institucionalismo estuda a legalidade das estruturas e as formas peculiares de gestão. No novo institucionalismo o foco são questões como a “autonomia relativa das instituições políticas em relação à sociedade, a complexidade dos sistemas políticos existentes e o papel central exercido pela representação e, o simbolismo no universo político.” (CARVALHO; VIEIRA, 2002, p. 29).

Na vertente econômica, sob a ótica do velho institucionalismo, há uma resistência ao modo de pensamento clássico de economia. Por outro lado, o novo institucionalismo coloca as transações como responsáveis pela “definição dos mercados, das hierarquias e das formas híbridas de mercado” (CARVALHO; VIEIRA, 2002, p. 29).

Na orientação sociológica, o foco é colocado nas relações entre organização-ambiente. De acordo com Scott e Scott e Meyer (apud LOPES, 1999), do final da década de 1940 até o início da década de 1960, a relação entre organização-ambiente é vista como de interdependência. No período compreendido entre os anos 60 e 70, há um foco na interdependência técnica entre organização-ambiente. Da década de 70 em diante, a ênfase vem apontando para a interdependência sócio-cultural das organizações em relação aos seus ambientes.

Nesse sentido, Carvalho e Vieira (2002) afirmam que há uma série de diferenças entre os teóricos das ciências sociais sob a perspectiva institucional. Há uma ênfase acentuada no que diz respeito aos elementos constitucionais, que classificam a perspectiva institucional em três colunas de sustentação: a reguladora, a normativa e a cognitiva (SCOTT apud CARVALHO; VIEIRA, 2002).

O pilar regulador sustenta-se na fixação de normas e no controle direto dos empregados e nas ações de sanção e coerção. Essas normas podem ser baseadas em costumes informais ou fixadas por lei (formalizadas). Esta visão reguladora se aproxima do modelo clássico de organização, onde tanto empregadores quanto empregados são racionalmente levados a agirem conforme seus interesses individuais e racionais (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

No caráter normativo, a ênfase recai sobre os valores e as normas. Os valores representam “concepções do preferível ou desejado junto com a construção de princípios com os quais estruturas e comportamentos existentes podem ser comparados e avaliados” enquanto que as normas “especificam como deveriam ser realizadas as coisas; definem os meios legítimos para perseguir os fins desejados” (SCOTT apud CARVALHO; VIEIRA, 2002, p. 33).

Com relação à versão cognitiva, Carvalho e Vieira (2002, p. 34) são da opinião que esta considera os indivíduos e as organizações como “realidades socialmente construídas, com distintas capacidades e meios para a ação, e objetivos que variam de acordo com seu contexto institucional”, ou seja, valoriza tanto os aspectos objetivos quanto os subjetivos construídos pelos indivíduos a partir do ambiente que se apresenta.

Assim, Carvalho e Vieira (2002, p. 35) afirmam que “as estruturas formais das organizações parecem surgir como reflexos de valores e normas institucionais num processo no qual a pressão do ambiente institucional posiciona-se numa atitude isomórfica em relação às instituições sociais.” Para Aldrich, (apud DI MAGGIO; POWEL, 2005), essa pressão é exercida pelas outras organizações existentes no ambiente, na medida em que essas não competem entre si buscando apenas mais recursos ou clientes, mas também pela legitimação institucional, poder político e adequação sócio-econômica.

Para que a busca pela legitimação, pelo poder e pela adequação ocorram, as organizações tendem a adaptar suas estruturas e procedimentos ao contexto no qual estão inseridas, tornando-se isomórficas (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

De acordo com DiMaggio e Powel (2005), são três os mecanismos pelos quais os processos isomórficos podem ocorrer: por meio do isomorfismo coercitivo, do isomorfismo mimético ou do isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo é resultante de pressões sofridas pela organização por outras organizações, seja por meio de influências políticas e de persuasão seja como um convite para se unirem em torno de interesses comuns (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

O isomorfismo mimético ocorre quando organizações estão contextualizadas num ambiente de incerteza, ou seja, quando há uma ambigüidade nos objetivos ou quando as tecnologias utilizadas estão sendo contestadas, o que resulta em respostas padronizadas às incertezas, por meio da imitação de modelos organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Por isomorfismo normativo se entende a interpretação e ação de problemas na organização por meio de formas comuns. Isso ocorre com a profissionalização,

onde há uma busca para o estabelecimento de uma base cognitiva e de legitimação para a autonomia das profissões (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Estes autores ressaltam que os três tipos de mecanismos isomórficos podem coexistir no contexto empírico, embora apresentando origens e resultados diversos. Este fato pode ser evidenciado no estudo que Lopes (1999) faz do campo organizacional a que pertence a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI), cujas pressões exercidas em seu ambiente são tanto de natureza coercitiva, quanto de natureza normativa e mimética.

3 Avaliação Institucional: conceituação

Ristoff (1999), ao discutir os princípios que nortearam o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), criado no ano de 1993, chama a atenção para o fato de as instituições de ensino superior não possuírem uma uniformidade em relação aos conceitos utilizados no âmbito das instituições. Em função dessa realidade, o próprio conceito de avaliação institucional encontra uma série de variações.

Remetendo-se aos ensinamentos de Sócrates, considerado o primeiro “avaliador” da Academia, Ristoff (1999, p. 38) conceitua avaliação como: um processo cuja resistência é inerente a ela e cuja “versão ideologizada, vira relação opressor-oprimido”; um modo de afirmar valores a partir de um processo pré-estabelecido, pressupondo que avaliar a universidade é uma forma de busca por um modelo que se almeja; um processo de conhecimento e auto-conhecimento que promove a comparabilidade das dimensões analisadas.

Meyer (1993) conceitua a avaliação como um instrumento de gestão que tem por objetivo medir os esforços da organização, sua qualidade, excelência, utilidade e relevância.

Sistematizando a opinião dos estudiosos acerca do conceito de avaliação institucional, Voos (2004, p. 29) a define como “uma atividade organizadora, sistemática e orientadora da reflexão das ações de uma instituição de ensino, como também, uma opção política de (re)significação e (re)conceitualização de suas práticas.”

A autora identifica, ainda, aspectos importantes que caracterizam a avaliação institucional: o resgate e a organização de dados, informações e saberes; o resgate e interpretação dos significados das práticas; a produção e socialização da existência da vida institucional e a validação de sentidos, traduzida na imagem conferida pela marca, pela efetividade do fazer institucional e pela relevância social das ações.

Analisando a evolução do conceito de avaliação institucional, Firme (1991, p. 442) a concebe como “um processo pelo qual avaliadores e interessados, juntos e em colaboração, criam uma construção consensual de valor a respeito de algum tema. Tal construção está sujeita a contínua reconstrução, incluindo refinamento, revisão e, se necessário, substituição.”

Corroborando com essa autora no que diz respeito à contínua reconstrução, Neiva (1989) é da opinião que, por ser considerada base de processos que surtem efeitos apenas a médio e longo prazos, a avaliação institucional não deve ser entendida com conotação de processo de curto ou curtíssimo prazos.

Ao relacionar o conceito de avaliação com o conceito de qualidade total, Arruda (1997, p. 08) a define como a “análise e julgamentos sistemáticos sobre a degradação ou eficácia de um programa, atividade, mecanismo ou processo.” Sob uma ótica de mercado, o autor faz uma relação das instituições de ensino superior com as indústrias ou empresas na medida em que considera a geração e transmissão do conhecimento, o aluno formado e os serviços prestados à sociedade como produtos, sendo que os alunos (ou a sociedade em geral) são os clientes.

Dias Sobrinho (2005), numa crítica à visão de avaliação sob a ótica de mercado, trata do tema a partir de duas concepções de educação: a primeira que entende a educação como bem público e a segunda que trata da educação segundo a lógica da economia de mercado.

Na concepção que trata da educação como bem público, a avaliação é entendida como um processo que busca não uma simples análise quantitativa de dados, mas também uma análise crítica que agrega a análise qualitativa no bojo de sua discussão. Nesse sentido, a avaliação deve levar em conta a complexidade e as contradições do contexto no qual a instituição está inserida.

Sob o paradigma que trata da educação segundo a lógica da economia de mercado, o processo avaliativo dá mais ênfase às análises quantitativas de dados, utilizando-as como meios de comparabilidade entre as instituições avaliadas. Há uma ênfase nos objetivos por maior produtividade, eficiência e controle legal-burocrático.

Na seqüência de pensamento desse autor, é possível estabelecer uma comparabilidade entre suas duas concepções de avaliação, segundo quatro critérios: quanto à ideologia, quanto ao objetivo, quanto à participação dos indivíduos na avaliação e quanto à complexidade.

Quanto à ideologia, a avaliação pode ter como referência a sociedade e o social (educação como bem público) ou a economia e o sucesso individual (educação segundo a lógica do mercado).

Quanto ao objetivo a avaliação pode estar voltada à produção do conhecimento que favoreça a população como um todo, promovendo assim, o significado de nação (educação como bem público) ou à inserção das instituições educativas num contexto de busca pelo lucro e competitividade, produzindo o benefício pessoal e não da sociedade como um todo (educação segundo a lógica do mercado).

Quanto à participação dos indivíduos, a avaliação pode ter um caráter heurístico e qualitativo onde os “sujeitos dos processos educacionais são os que têm mais autoridade intelectual e profissional para avaliar as atividades e os resultados das práticas educativas

[...] não só fornecendo as informações e sendo avaliados, mas principalmente, interferindo ativamente na avaliação, de forma organizada e segundo propósitos socialmente definidos” (educação como bem público). Ainda quanto à participação dos indivíduos, a avaliação pode ser experimentalista e quantitativista, na qual “os indivíduos e as instituições são basicamente fornecedores de informações [...] que são processadas externamente, sem a interferência dos respondentes e segundo critérios que nem sempre coincidem com os dos educadores” (educação segundo a lógica do mercado). (DIAS SOBRINHO, 2005, p. 28-29).

Numa mesma lógica, quanto à complexidade, a avaliação pode ser complexa, quando é derivada de “um pensamento constituído do relacional e qualitativo, do movente e emergente, do imprevisível e incomensurável, do simbólico e do polissêmico” e abarca aspectos subjetivos, heurísticos, reflexivos, interpretativos e valorativos (educação como bem público); ou objetivista¹ que utiliza essencialmente “instrumentos de medição, quantificação dos produtos, verificação de resultados e rendimentos e elaboração de escalas de hierarquização” (educação segundo a lógica do mercado) (p. 22-23, 27).

Sobre as duas concepções de educação nas quais a avaliação pode estar inserida, Dias Sobrinho (2005, p. 20) ressalta que:

a crítica ao economicismo não significa que a educação superior não deva colaborar para o fortalecimento da economia. Essas são funções importantes que a educação superior não pode depreciar e denegar. O problema está no fato de que as práticas economicistas e os efeitos que produzem não são empreendidos na direção do bem comum e de elevação espiritual e material de toda a sociedade, e, sim, como

¹ Dias Sobrinho (2005) ressalta a diferença conceitual entre os termos objetivismo e objetividade, destacando que o primeiro diz respeito à crença que a objetividade seja a própria verdade.

tendência, em benefício de indivíduos e grupos em detrimento da maioria.

Nesse sentido, vale destacar que a universidade não pode ser avaliada como uma empresa. Ou seja, a universidade não pode ser avaliada sob a lógica do mercado, onde as empresas são vistas como entidades homogêneas por buscarem os mesmos padrões de avaliação: custo-benefício, quantidade e qualidade, velocidade da produção e da infomação, eficiência na distribuição de tarefas, organização da planta industrial, etc. A universidade, portanto, não pode ser avaliada como homogênea, pois é caracterizada justamente por sua heterogeneidade, além de ter objetivos e ser regida diferentemente das empresas (CHAUÍ, 1993).

4 Avaliação Institucional no Brasil

A primeira experiência de avaliação da educação superior no país data do ano de 1976, com a implementação da avaliação dos programas de pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – Capes, que se utilizou de um método predominantemente quantitativo e objetivista, baseado na proposta, da década de 1940, do sociólogo americano Robert Merton. Ou seja, um método baseado na medição do número de trabalhos, nas publicações em órgãos reconhecidos, no número de citações recebidas e em outros aspectos relacionados ao prestígio e impacto (BERTOLIN, 2004).

Por influência do caráter punitivo da avaliação nos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980, o tema foi motivo de resistência no Brasil no início dessa década, influenciado ainda pelo período ditatorial pelo qual o país acabara de passar (BERTOLIN, 2004).

A partir do ano de 1983, com a criação, pelo Ministério da Educação - MEC, do Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, a temática começa a tomar corpo no que diz respeito à graduação superior. Dentre os aspectos tratados por esse programa, destaca-se a gestão das Instituições de Ensino Superior – IES e o processo de produção e disseminação do conhecimento, com o levantamento e análise de dados institucionais por meio de roteiros e questionários preenchidos por docentes, discentes e administradores. Pela falta de apoio da burocracia do próprio MEC, o PARU foi desativado no ano seguinte à sua criação (BERTOLIN, 2004; SINAES, 2003).

Em 1985, já sob a égide da Nova República, o governo Sarney propõe o programa Nova Universidade que entre outros aspectos previa: o estabelecimento

de padrões de desempenho acadêmico mais elevados, redução da dependência científica e tecnológica do país, estabelecimento de condições satisfatórias de infra-estrutura física e fortalecimento da base científica nacional com a revisão dos currículos e a valorização e o aperfeiçoamento do corpo docente (ZAINKO, 1998).

Assim, no mesmo ano, foi apresentado o relatório Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira proposta pela Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior, criada pelo presidente Sarney. Segundo Bertolin (2004, p. 68), esse relatório “demandava uma avaliação controladora baseada na racionalidade quantitativista e objetivista que já imperava na Inglaterra e nos Estados Unidos”. Um trecho do relatório torna bastante evidente o caráter racional da proposta de avaliação que o MEC propunha: “A ausência de parâmetros [...] impede que saibam² exatamente como melhorar suas instituições, quais os falsos caminhos, quais as soluções mais promissoras.” (BRASIL, 1985, p. 52).

No ano seguinte, 1986, o MEC lança o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior – GERES, que entre outras propostas colocava que os resultados da avaliação deveriam servir como base para a distribuição de recursos públicos, devendo ser direcionados aos “Centros de Excelência” ou instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa (SINAES, 2003).

Entre os anos de 1986 e 1988, a questão da avaliação passa a sofrer uma forte resistência da comunidade acadêmica que, preocupada “com a ameaça à autonomia das universidades, à carreira universitária e à gratuidade do ensino”, manifesta-se, inclusive com a decretação de greves (GABARDO apud ZAINKO, 1998, p. 91).

Após a reforma constitucional de 1988, já no governo do Presidente Fernando Collor de Melo, há várias tentativas de implantação de um sistema de avaliação baseado no “Estado avaliador” que mais uma vez encontram barreiras no meio universitário. Essa resistência já havia sido anteriormente acirrada pela publicação por um jornal de circulação nacional da “lista dos improdutivos” da Universidade de São Paulo - USP, também conhecida como “lista dos improdutivos de Goldemberg”. O Professor José Goldemberg foi reitor da USP e, depois, Ministro da Educação do governo Collor. Nesse período, a avaliação virou sinônimo de execração pública na comunidade universitária (ZAINKO, 1998; RISTOFF, 1999; BERTOLIN, 2004).

2 O texto se refere aos professores e aos administradores educacionais.

Embora num ambiente de resistências, a partir da segunda metade dos anos 80, várias universidades iniciam processos de auto-avaliação institucional, como é o caso da Universidade de Brasília - UnB, da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (BERTOLIN, 2004).

No governo de Itamar Franco, iniciado em 1992, após o *impeachment* do Presidente Collor, o diálogo entre o MEC e a comunidade acadêmica volta a se estabelecer, sendo que o governo “passou a exercer o papel não mais de condutor do processo, mas de articulador, de viabilizador e, por fim, de financiador.” (RISTOFF, 1999, p. 50).

Esse diálogo entre o MEC e a comunidade acadêmica, na figura da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais - ABRUEM, dos Fóruns de Pró-Reitores de Graduação e Planejamento, culmina no Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras – PAIUB, criado em 1993 (RISTOFF, 1999).

O PAIUB concebe a auto-avaliação como etapa inicial de um processo que, uma vez iniciado, se ampliaria a toda a instituição e seria complementada pela avaliação externa, sendo baseada nos seguintes princípios norteadores, segundo Ristoff (1999):

- Globalidade, no sentido de avaliar a instituição como um todo e não a partir de uma de suas atividades;
- Comparabilidade, não no sentido de promover *ranqueamento*, mas na busca de uma linguagem comum dentro das IES e entre estas;
- Respeito à identidade institucional, levando em conta as peculiaridades, as características próprias e o contexto no qual estão inseridas as IES;
- Não premiação ou punição, ou seja, o processo de avaliação deveria servir para “auxiliar na identificação e na formulação de políticas, ações e medidas institucionais que impliquem atendimento específico ou subsídios adicionais para o aperfeiçoamento de insuficiências encontradas” (CONAES, apud RISTOFF, 1999, p. 55);
- Adesão voluntária, na idéia de “vencer convencendo e não impondo” (RISTOFF, 1999, p. 61);
- Legitimidade, ou seja, adoção de metodologias e construção de indicadores capazes de conferir significado às informações que devem ser fidedignas e que não devem estar limitadas à apresentação de dados quantitativos, mas que tragam dados qualitativos de natureza interpretativa; e

- Continuidade, entendida como possibilidade de comparabilidade dos dados de um determinado momento a outro, revelando o grau de eficácia das medidas adotadas a partir dos resultados obtidos.

Apesar de ter obtido sucesso no sentido de dar legitimidade à cultura da avaliação nas instituições de ensino superior - IES, o PAIUB passou a ser afetado pela falta de apoio do MEC, no governo Fernando Henrique Cardoso, que o criticava, pois “não tinha o objetivo de gerar ‘ranqueamento’ ou de orientar o financiamento” sendo considerado ainda “inconseqüente” e não “publicizável” (BERTOLIN, 2004, p. 69).

Assim, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o PAIUB passou a ser considerado como um processo de avaliação interna às IES. Nesse sentido, no ano de 2001, através de Decreto, passou a ser desconsiderado pelo MEC como programa de avaliação institucional, sendo substituído principalmente por dois instrumentos: o Exame Nacional de Cursos - ENC e a Análise das Condições de Ensino - ACE, ambos em vigor desde o ano de 1996 (SINAES, 2003; BERTOLIN, 2004).

O ENC, mais conhecido como “Provão”, foi definido pela Lei 9.131/95, como “prova a ser realizada individualmente pelos alunos concluintes dos cursos de graduação (obrigados a fazê-lo para a obtenção do diploma, ainda que sem precisarem identificar-se pelo nome), sendo baseado nos conteúdos mínimos de carreiras” (SILVA JUNIOR et al, 2003, p. 16). O Provão teve por objetivos de acordo com Ristoff (1999, p. 221) “medir as habilidades básicas dos formandos, avaliar o desempenho dos cursos e proteger a sociedade de profissionais incompetentes”. Seu foco era, portanto, voltado ao curso, com função classificatória fomentando a concorrência entre as IES (BERTOLIN, 2004; SINAES, 2003).

A ACE, também conhecida como “visitas de comissões de especialistas”, constituídas por professores, tinha por objetivo verificar três aspectos dos cursos de graduação no que diz respeito à avaliação: a organização didático-pedagógica, o corpo docente e a infra-estrutura. A principal crítica à ACE reside no fato de que as comissões não levavam em conta os aspectos peculiares e de contexto das IES, na medida em que algumas são voltadas mais para o ensino e outras para a pesquisa e extensão e ainda assim eram avaliadas levando-se em conta ambos os aspectos (BERTOLIN, 2004).

No ano de 2003, no primeiro semestre do governo Luís Inácio Lula da Silva, foi constituída a Comissão Especial de Avaliação “com a finalidade de analisar,

oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.” (SINAES, 2004, p. 9).

Tal comissão foi integrada por professores de diversas universidades do país, integrantes de instituições ligadas ao MEC e representantes discentes ligados à União Nacional dos Estudantes – UNE. Além da colaboração desses integrantes, a comissão dialogou com outros setores representativos da comunidade acadêmica nacional e da sociedade. Os estudos dessa comissão culminaram no documento “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES: bases para uma nova proposta da educação superior”, em agosto de 2003.

Após debates realizados pelo MEC visando o aperfeiçoamento dessas propostas foi aprovado, em 2004, o projeto de Lei nº 10.861 que, convergindo com o texto final da Comissão Especial de Avaliação, instituiu o SINAES (SINAES, 2004).

5 Resultados

Ao se analisar os diferentes modelos de avaliação propostos pelos governos brasileiros ao longo do tempo é possível verificar que ocorre uma variação em termos de enfoque institucional.

O modelo de avaliação proposto pela Capes, em 1976, pode ser considerado como rígido por princípios baseados na busca da racionalidade e por um caráter quantitativista e objetivista, mas, por outro lado, relacionado a aspectos como prestígio e impacto, ou seja, valores. Valores esses que, interiorizados pelos indivíduos, acabam tornando-se uma obrigação social (CARVALHO; VIEIRA, 2002). Obrigação de publicar mais e em órgãos de maior respeitabilidade, por exemplo. Assim, pode-se dizer que, no modelo proposto pela Capes, em 1976, há a predominância do enfoque institucional normativo.

Em 1983, com o Programa de Avaliação da reforma Universitária - PARU, há uma tentativa de se ir além do quantitativismo, ao se propor não só o levantamento de dados por meio da aplicação de questionários, mas também pela análise dos mesmos. Além disso, busca-se o envolvimento de docentes, discentes e gestores das universidades para o preenchimento de questionários. Como o projeto foi abandonado pelo MEC, no ano seguinte à sua concepção, não é possível dizer ao certo o enfoque institucional predominante nesse modelo avaliativo, embora haja uma tendência ao enfoque cognitivo por envolver os participantes do processo e por propor uma análise dos dados levantados.

Em 1985, com a proposta de uma nova política para a educação superior para o país, a avaliação volta a ser focada em padrões de desempenho, em parâmetros e no caráter racional, livre de análises mais qualitativas, portanto. Tomando como base a análise de Bertolin (2004) que vê esse modelo de avaliação como controlador, racional e quantitativista, é possível relacioná-lo a um enfoque predominantemente regulador. Entretanto, o caráter normativo também se manifesta nesse modelo, na medida em que o MEC acreditava que o resultado da avaliação traria “as soluções mais promissoras” para as instituições de ensino superior. Em outras palavras, traria o melhor modelo avaliativo para se ter a melhor universidade (BRASIL, 1985, p. 52).

No ano de 1986, com a instalação do GERES, a distribuição de recursos públicos aos “centros de excelência” denota ainda um aspecto de racionalidade no que diz respeito à avaliação, daí seu enfoque normativo. Por permitir uma comparação entre as instituições a fim de destinar os recursos às que apresentassem os melhores resultados, um outro enfoque institucional se faz presente: o regulador, na medida em que a liberação de recursos às instituições é controlada pelo desempenho na avaliação.

No governo Collor, pós-Constituição de 1988, com a “lista de improdutivos” de Goldemberg, há um relacionamento da avaliação à execração pública, ao se propor o *ranqueamento* de professores. Assim, pode-se afirmar que o modelo de avaliação é concebido com um enfoque predominantemente regulador, já que há um controle direto das instituições principalmente do desempenho docente. As ações de sanção e coerção apresentadas por Carvalho e Vieira (2002) podem ser diretamente relacionadas com a exposição dos professores “menos produtivos”.

Em 1993, tem-se pela primeira vez, com o PAIUB, um programa que consegue tornar híbridos os aspectos quantitativos e qualitativos de avaliação institucional, indo além do mero levantamento de dados e dando maior ênfase à análise dos mesmos. Baseados nos princípios de globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-punição ou premiação, adesão voluntária, legitimidade e continuidade, esse modelo avaliativo leva em conta o contexto, as peculiaridades e a complexidade de cada instituição. Assim, esse modelo avaliativo remete a um enfoque institucional predominantemente cognitivo.

Tendo sido bem aceito na comunidade acadêmica, o PAIUB, entretanto, acaba não recebendo o apoio do MEC durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que leva ao surgimento do “Provão” e das visitas de avaliação de especialistas. Novamente o racionalismo e o mero levantamento de dados são mais enfatizados, com a criação de *ranqueamento* entre as IES.

Assim, o enfoque normativo se mostra predominante nesse modelo de avaliação, já que passa a servir como instrumento de *ranqueamento* e comparação entre as instituições.

Com o SINAES, a partir do ano de 2003, a lógica do PAIUB retorna. Novamente são levados em conta questões como o contexto em que as IES estão inseridas, suas peculiaridades e a complexidade que envolve cada uma dessas.

De acordo com o SINAES (2004), são princípios norteadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior brasileira: a globalidade, a comparabilidade, o respeito à identidade das IES, a legitimidade e o reconhecimento desses por todos os seus agentes.

A globalidade se refere ao fato de que a avaliação deve compreender todos os elementos que compõem a instituição de ensino. A comparabilidade se refere à busca de uma padronização de conceitos e indicadores. O respeito à identidade das IES faz referência à consideração das características de cada uma dessas quando da realização da avaliação. A legitimidade significa a adoção de metodologias e construção de indicadores capazes de conferir significado às informações, que devem ser fidedignas. O último princípio refere-se ao reconhecimento que todos os agentes da IES avaliada devem ter dos princípios norteadores da avaliação e seus critérios.

Nesse sentido, conclui-se que o enfoque institucional predominante no SINAES é o cognitivo, pois leva em consideração as realidades socialmente construídas e os contextos em que estão inseridas as IES, corroborando com o que colocam Carvalho e Vieira (2002).

6 Considerações Finais

Por meio da teoria institucional buscou-se analisar os diferentes modelos de avaliação institucional propostos pelos governos às universidades brasileiras.

O estudo evidenciou que os modelos de avaliação institucional ao longo dos governos apresentaram diferentes enfoques institucionais, havendo uma predominância dos enfoques regulador e normativo. Vale destacar, no entanto, que os modelos avaliativos com enfoques cognitivos foram os mais aceitos, na medida em que sofreram menores resistências e maior receptividade da comunidade acadêmica. Isso pode ser explicado pelo fato de que, historicamente, a comunidade acadêmica tenha buscado um sistema avaliativo que fosse representativo de sua realidade, ou seja, que levasse em conta o contexto de complexidade em que as instituições de ensino superior estão inseridas.

Atualmente, o SINAES, com seus princípios norteadores, busca contemplar essa complexidade, na medida que se propõe “a incorporar aos processos avaliativos todos os agentes, todas as dimensões e instâncias das IES, respeitados os papéis específicos dos participantes, a identidade e a missão de cada uma delas.” (SINAES, 2004, p. 94).

Referências

ARRUDA, José Ricardo Campelo. **Políticas & indicadores da qualidade na educação Superior**. Rio de Janeiro: Qualitymark/Dunya, 1997.

BERTOLIN, Júlio C. A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à Lei híbrida. **Avaliação**. Campinas, v. 9, n. 4, p. 67-97, dez. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília: MEC, Nov. 1985.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. **Organizações & Trabalho**, Lisboa, n. 28, 2002.

CARVALHO, Cristina Amélia et al. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 849-874, 2005.

CHAUÍ, Marilena. Vocação política e voca o científica da universidade. **Educa o brasileira**, Brasília, v. 15, n. 31, p. 11-26, 2. Semestre 1993.

DIAS SOBRINHO, José. Avalia o como instrumento da forma o cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma  tico-epistemologia da avalia o. In: RISTOFF, Dilvo Ilvo (Org.). **Avalia o participativa: perspectivas e debates**. Brasília: INEP, 2005.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, W. Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administra o de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr.-jun. 2005.

FIRME, Thereza Penna. Avaliação institucional: pressupostos teóricos, metodológicos, ações e estratégias. In: SEMINÁRIO DE ABERTURA DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A UNIVERSIDADE EM QUESTÃO, 1, 1991, Feira de Santana. *Anais...* Feira de Santana: UEFS, 1991, p. 431-442.

LOPES, Fernando Dias. Teoria Institucional e Gestão Universitária: uma análise do processo de avaliação institucional na UNIJUÍ. **Revista Eletrônica de Administração – READ**. Porto Alegre, v. 5, n. 4, dez. 1999. Disponível em: < <http://read.adm.ufrgs.br/>>. Acesso em: jun. 2006.

MEYER, Victor. A busca da qualidade nas instituições universitárias. **Enfoque**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, set. 1993.

NEIVA, Cláudio Cordeiro. A Avaliação como Instrumento de Apoio ao Planejamento e Tomada de Decisões: A Perspectiva da Eficiência Institucional e da Qualidade do Ensino dentro de um Enfoque Político. In: DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA, 1, 1989, Florianópolis. **Trabalhos apresentados no Seminário Internacional de Administração Universitária...** Florianópolis: UFSC, 1989, p. 78-94.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. **Universidade em Foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 1999.

SILVA JUNIOR, João dos Reis et al. Avaliação da Educação Superior no Brasil: uma década de mudanças. **Avaliação**. Campinas, SP, v. 8, n. 4, p. 9-29, dez. 2003.

SINAES. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Brasília: INEP, 2003.

SINAES. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 2. ed. Brasília: INEP, 2004.

VOOS, Jordelina Beatriz Anacleto. **O processo de avaliação institucional e a adaptação estratégica na Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE**. 2004. 216f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. **Planejamento, Universidade e Modernidade**. Curitiba: All-Graf, 1998.