

Programas de avaliação externa na educação superior brasileira, repercussões até o SINAES e consequências no contexto UFRGS

Programs of external evaluation in Brazilian higher education,
repercussions until the SINAES and consequences in the context UFRGS

Nara Maria Emanuelli Magalhães¹

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Secretaria de Avaliação Institucional |
Departamento de Autoavaliação
Porto Alegre | RS | Brasil. Contato: nara.magalhaes@sai.ufrgs.br
<http://orcid.org/0000-0003-4894-7642>

Cláudia Medianeira Cruz Rodrigues²

²Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Faculdade de Engenharia | Departamento de
Engenharia de Produção
Porto Alegre | RS | Brasil. Contato: claudia.rodrigues@producao.ufrgs.br
<http://orcid.org/0000-0003-1510-6169>

Resumo: Neste artigo, aborda-se o contexto da avaliação nacional, iniciando pela grande expansão de instituições de ensino superior brasileiro, o que demandou uma ampliação e aperfeiçoamento dos processos de avaliação. A seguir, resgata-se os diversos e sucessivos programas de avaliação propostos pelas agências reguladoras da educação superior, e o intenso processo de debate que geraram, com diferentes atores sociais envolvidos, até culminar na proposição da Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Como resultado do processo, aborda-se o caso da UFRGS, para demonstrar as adaptações necessárias em uma Universidade, na qual a avaliação passou por diversas fases, da resistência inicial, até a adesão e a consolidação. Analisa-se as consequências geradas pelas exigências da avaliação externa e o contexto da avaliação interna à UFRGS, verificando as repercussões e características próprias que assumiu a avaliação institucional nesta Universidade.

Palavras-chave: Avaliação externa. SINAES. Programas de avaliação.

Abstract: In this article, the context of the national evaluation is addressed, beginning with the great expansion of Brazilian higher education institutions, which demanded an extension and improvement of the evaluation processes. Afterwards approaches the successive evaluation programs proposed by the higher education regulatory agencies and the intense debate that they have generated with different social actors involved, culminating in the proposal of the Law on the National System for the Evaluation of Higher Education (SINAES). As a result of the process, the case of UFRGS is discussed, to demonstrate the necessary adaptations in a University, in which the evaluation went through several phases, from initial resistance, to adhesion and consolidation. We analyze the consequences of the external evaluation requirements and the context of the internal evaluation to the UFRGS, verifying the repercussions and own characteristics that the institutional evaluation in this University assumed.

Key words: External evaluation. SINAES. Evaluation programs.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772019000200008>

Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution Non-Commercial, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Recebido em: 14 de junho de 2018

Aprovado em: 23 de junho de 2019

Introdução

Neste artigo, inicialmente analisa-se o crescimento do universo da educação superior do Brasil, procurando compreender o desenvolvimento concomitante da avaliação. Realiza-se a seguir uma breve exposição sobre os diversos programas de avaliação que foram sendo criados nacionalmente, os debates e tensões originados em algumas Universidades, a respeito da necessidade de adequação ou não aos novos padrões, e que repercutiram no modo como as instituições planejam e executam a avaliação institucional. A seguir, demonstra-se que gradativamente as Universidades foram aderindo à proposição da necessidade de realizar uma avaliação periódica, como um dos recursos para garantir a qualidade diante da diversidade. A proposição da Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em 2004, representa um ápice no debate, e tem repercussões no modo como as Universidades se organizam internamente para responder à avaliação externa. Como resultado desse longo processo, aborda-se o caso UFRGS e a maneira como a avaliação externa e a avaliação interna são concebidas.

A abordagem está contextualizada da seguinte maneira: inicialmente, apresenta-se o crescimento da educação superior no Brasil, com base em dados do INEP (os dados mais atuais e completos são de 2014). A seguir, analisa-se o crescimento da avaliação no Brasil - abordando os diferentes programas de avaliação, sua crítica e a culminância do processo, com o SINAES. Por fim, apresenta-se a análise dos resultados desse processo, num estudo aplicado ao caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e o modo como vai sendo construída localmente uma compreensão sobre a relação entre avaliação externa e interna.

A metodologia utilizada para elaborar este trabalho começou com a revisão bibliográfica sobre o tema avaliação no Brasil, seguida de pesquisa documental em acervos físicos e digitais a respeito do crescimento das instituições de ensino superior e sobre o significado da avaliação. Finalmente, realizou-se a análise qualitativa dos dados obtidos, de forma a compor a trajetória da avaliação no Brasil e situar o caso da UFRGS nesse desenvolvimento. A metodologia qualitativa de análise de textos foi realizada com base nos referenciais teóricos das Ciências Sociais, procurando significados recorrentes e situando-os no contexto político e social, ao longo de uma trajetória de mudanças da educação superior. Alguns autores que inspiraram esta análise foram, entre outros: Weber (1989), Ribeiro (1975) e Trindade (1996). Para fins de facilitar a compreensão do tema, optou-se por construir uma cronologia, situando o desenvolvimento da avaliação institucional brasileira em grandes períodos a partir de

significados atribuídos a ela – partindo da resistência inicial, passando pela fase de adesão até a consolidação em um sistema de avaliação da educação superior.

Trabalha-se com um recorte teórico que demonstra inicialmente o crescimento do universo da educação superior do Brasil, utilizando dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Com auxílio de bibliografia especializada, demonstra-se que este crescimento impulsiona a avaliação.

A seguir, aborda-se os significados iniciais da avaliação (bastante negativos), e o modo como sucessivas tentativas de estabelecer critérios e parâmetros para avaliação vão se sucedendo, e o modo como o debate vai ampliando a rede institucional de interlocutores. Realiza-se uma abordagem sobre os diversos programas de avaliação que foram sendo criados nacionalmente, os debates e tensões que originaram e repercutiram no modo como as instituições planejam e executam a avaliação institucional. Demonstra-se a adesão gradativa das Universidades à proposta de realizar avaliações periódicas, culminando com a proposição da Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em 2004.

Espera-se, assim, contribuir para a contextualização do significado da avaliação no Brasil e sua trajetória de desenvolvimento, e para demonstrar que na UFRGS a avaliação externa e avaliação interna são consideradas igualmente importantes para o sucesso do processo avaliativo.

O Crescimento da Educação Superior no Brasil e o Incremento da Avaliação

Quando se aborda o tema avaliação da Educação Superior, um marco significativo no Brasil é a Lei n. 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior (LDB), pois, a partir de sua implementação, houve um grande incremento do número de Instituições de Ensino Superior (IES).

Para compreender o que representou esse aumento no número de instituições no final dos anos 90, analisou-se os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ao longo das últimas décadas. O Quadro 1 apresenta o número de IES até o início dos anos 2000.

Quadro 1 - Número de Instituições de Educação Superior- Brasil 1991-2002

Ano	Total	Pública	%	Privada	%
1991	893	222	24,9	671	75,1
1998	973	209	21,5	764	78,5
1999	1.097	192	17,5	905	82,5
2001	1.391	183	13,2	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1

Fonte: INEP. **Censo da educação superior 2013**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2015.

Analisando-se o Quadro 1, pode-se perceber um crescimento no número de instituições, da ordem de 50%, no período de 1991 até 2001, e um crescimento ainda mais significativo no período de 1991 a 2002, chegando a 83%. O que chama atenção também é que o crescimento se refere sobretudo ao número de instituições privadas, pois as instituições públicas permanecem num número total próximo a 200.

Nos anos seguintes, a tendência de crescimento se mantém, e como pode-se visualizar no Quadro 2, os dados do INEP já são um pouco mais específicos, diferenciando universidades públicas por categorias administrativas (federal, estadual ou municipal).

Quadro 2 - Evolução do Número de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2010-2013

Ano	Total	Categoria Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	2.378	99	108	71	2.100
2011	2.365	103	110	71	2.081
2012	2.416	103	116	85	2.112
2013	2.391	106	119	76	2.090

Fonte: INEP. **Censo da educação superior 2013**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2015.

Analisando os dados dos Quadros 1 e 2, percebe-se um crescimento global das instituições, chegando a 167% dos anos 1991 até 2013 (de 893 para 2.391 IES). Se for considerado o crescimento de instituições privadas desde os anos 1991 até 2013, o aumento é ainda maior, ficando na ordem de 211% (de 671 para 2.090). No universo de IES, as instituições privadas representam 87,41% do total.

Os dados do INEP (2016), do Censo da Educação Superior 2014, confirmam a tendência de crescimento, com predominância das instituições privadas.

Não é de admirar, portanto, que paralelamente a este significativo crescimento, tenha aumentado proporcionalmente a preocupação em garantir a qualidade do ensino, através da ampliação e do aperfeiçoamento dos processos de avaliação. Já havia uma valorização da avaliação, mas com esse aumento do número de instituições, a avaliação se fez ainda mais premente, e ganhou impulso.

Como pode-se ver a seguir, o modo como a avaliação institucional vai sendo pensada e executada no Brasil muda ao longo de algumas décadas, até se consolidar no modelo atual.

Desenvolvimento da Avaliação Institucional no Brasil

Segundo Leite (2000), no Brasil a avaliação não é nova, e o ensino de pós-graduação já convive com processos avaliativos realizados pela Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES), desde 1977. A novidade estaria mais relacionada ao ensino de graduação, que só recentemente vem sendo avaliado pelo Ministério da Educação (MEC). A afirmação da autora se refere ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, confirmando a cronologia aqui destacada. Estas informações encontram-se também em Rodrigues (2003).

Como visto anteriormente, desde o momento em que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi promulgada, em meados da década de 1990, até o final daquela década, o crescimento do número de instituições foi de 50% (de 893 a 1.391), e na década seguinte foi ainda maior, passando de 70% (de 1.391 para 2.391).

Alguns autores destacam a importância da LDB nesse novo contexto, a exemplo de Andriola e Oliveira (2015, p. 490-491):

[...] esse movimento de valorização da avaliação institucional iniciou-se ainda na década de 1980, mas ganhou força a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96). Segundo Villas Boas (2002, p. 7): *A palavra avaliação (grifo nosso) aparece em 13 dos 92 artigos da LDB, sem contar os que se remetem de forma indireta ao termo referido. Dalben (2002, p. 18) explicita que a LDB de 1996: “[...] situa a avaliação como o eixo que irá direcionar a ação ordenada de normas e prerrogativas da União, isto é, o Estado se transforma num avaliador externo, com o papel de monitorar, credenciar e oferecer indicadores de desempenho para os sistemas de ensino do país”.*

Portanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação marca esse novo período da avaliação e coloca o Estado, através do Ministério da Educação, no papel de avaliador externo. Este posicionamento pode ter gerado algumas das resistências que marcaram o debate na década de 1990, como destacado a seguir.

Primeiro Período de Avaliação do Ensino Superior (1980 a 1990)

De início, ainda nos anos 1980, a avaliação era vista com desconfiança e predominava o significado negativo. É bastante conhecida no debate sobre avaliação do ensino superior a experiência da Universidade de São Paulo (USP), de 1982. Na época, foi publicada uma lista chamada “Lista dos Professores Improdutivos da USP”, a qual teve ampla repercussão. Nesse episódio, ficou muito claro o caráter punitivo e pouco respeitoso da publicação, que só estava preocupada em apontar culpados. Mesmo com o caráter extremamente negativo do fato, a partir desse impacto a comunidade acadêmica reagiu e a USP começou a desencadear seu processo de avaliação, o que impulsionou seu crescimento e a tem colocado no topo de avaliações de qualidade (ANDRIOLA; OLIVEIRA, 2015).

Outros autores, como Dias Sobrinho (2000), salientam a ideia de crise como base da necessidade de avaliação. Para ele, foi a crise econômica e social que originou a ideia de avaliação como forma de distribuição de recursos escassos e orçamentos insuficientes. Segundo o autor, a avaliação não é (ou não deveria ser) instrumento de medida de atividades realizadas por indivíduos, de exposição pública de fragilidades ou ineficiências individuais. Pelo contrário, deve ter um caráter de aprendizagem, que levanta questionamentos filosóficos, éticos e políticos sobre a universidade, deve envolver vários agentes do processo universitário, coletivamente, e procurando envolver também a comunidade externa no processo.

Ristoff (1999) também se refere a crises indicadas e possíveis de serem superadas através do processo de avaliação: crises de gestão, de modelo, de autonomia, de função, enfim de qualidade, as quais poderiam ser revertidas através do monitoramento avaliativo constante.

Estes significados permeavam a discussão sobre avaliação no período de meados dos anos 1980 até os anos 1990, que pode ser considerado inicial da avaliação do ensino superior no Brasil. Nesta época, pode-se destacar algumas iniciativas, como a realizada pela ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior), em 1982. A Associação desencadeou discussões, preocupada em superar as tensões que envolviam o meio acadêmico, propondo então a avaliação institucional. Mas foi só no ano seguinte, em 1983, que o Ministério da Educação (MEC) instituiu o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que vigorou até 1986 (RODRIGUES, 2003).

Em 1986, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), uma das entidades representativas de setores privados do ensino superior, pautou a necessidade considerada urgente na época, de propor parâmetros de avaliação do ensino superior e desenvolver sistemas de avaliação, incluindo a avaliação de desempenho.

Estas iniciativas culminaram na proposição, pelo governo federal, do Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES). A proposta deste grupo, apresentada ao

Ministério, não foi muito bem aceita pela comunidade acadêmica, pois pretendia, segundo Leite (2000), ranquear as instituições, distinguindo-as quanto às suas funções. Conforme a autora, a proposta da GERES foi amplamente debatida e motivou o surgimento de outras três propostas: uma do governo, que pretendia realizar a avaliação com participação da comunidade; a segunda proposta pelo movimento docente através da ANDES, que propunha mecanismos democráticos, transparentes e considerados legítimos para avaliação sistemática das atividades; e a terceira oriunda do CRUB que propunha a avaliação em um processo aberto, de conhecimento público, e incluía a avaliação de desempenho.

No final dos anos 1980, o MEC realizou um Seminário chamado *Evaluation in Higher Education*, com apoio do British Council, em Brasília, demonstrando uma preocupação com recursos e uma vinculação da ideia de avaliação com a medida dos custos das universidades federais. Com este debate, aliado a outras políticas do governo federal à época, tornou-se frequente na mídia escrita e eletrônica, uma crítica realizada às instituições de ensino superior no Brasil, sobretudo às instituições públicas (LEITE, 2000).

Como reação a estas iniciativas e visões, algumas Universidades passaram a promover seus próprios seminários de avaliação, e desencadear processos de avaliação pontuais, como foi o caso da Universidade de Brasília (UNB), da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade de São Paulo (USP) (RODRIGUES, 2003).

Também a Universidade de Campinas (UNICAMP) começou sua experiência de avaliação em 1990, construindo um processo de avaliação democrático, que promovia a participação da comunidade, com ênfase nas análises qualitativas de processos acadêmicos e na melhoria da qualidade (DIAS SOBRINHO, 1994).

O Quadro 3 apresenta uma síntese dos significados iniciais atribuídos à avaliação, bem como dos agentes sociais e instituições envolvidos no debate.

Quadro 3 - Síntese do Primeiro Período de Avaliação do Ensino Superior (1980 – 1990)

Agentes e Organizações Sociais	Propostas
1982 - ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior)	Propôs avaliação institucional, promoveu discussões, para superar tensões no meio acadêmico.
1983 - Ministério da Educação (MEC)	Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) - vigorou até 1986.
1986 - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), representantes de setores privados do ensino superior	Propôs parâmetros de avaliação do Ensino Superior e desenvolvimento de sistemas de avaliação, incluindo a avaliação de desempenho (lógica de mercado).
1986 - Governo Federal	Propôs o Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior (GERES).

Como consequências do período de debates iniciais e da criação da GERES, estabeleceu-se publicamente um debate que continha uma crítica às instituições públicas quanto ao custo e produtividade. Leite (2000) destaca que neste período três vertentes sobre os significados da avaliação podem ser identificadas: uma do governo, que pretendia realizar a avaliação com participação da comunidade; a segunda do movimento docente através da ANDES, que propunha mecanismos democráticos, e a terceira do CRUB, que tinha como foco a avaliação desempenho.

No período seguinte, pode-se verificar que as tensões começam a ser resolvidas através de proposições que contemplam as preocupações da comunidade universitária e procuram respeitar seus processos próprios.

Segundo Período de Avaliação do Ensino Superior (1990 a 2000)

No início dos anos 1990 havia uma certa tensão nas relações entre Estado e Universidades. Para resolvê-la, o governo criou a Comissão Nacional de Avaliação (CNA), cuja Coordenação ficou a cargo do Prof. Hélió Trindade, então Reitor da UFRGS. O trabalho que iniciou com esta comissão nacional deu origem, em 1993, ao Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB). Como pode-se perceber, a UFRGS esteve diretamente envolvida numa proposição de avaliação das universidades desde seu início (LEITE, 2000).

O PAIUB tinha suas bases na proposta de avaliação institucional, com princípios elaborados pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). O Programa deu ênfase aos cursos de graduação, a partir da autoavaliação e da avaliação externa, combinando enfoques qualitativos e quantitativos, numa duração de dezoito meses (CATRIB, 1997).

De acordo com os princípios do PAIUB, a avaliação deveria ter três momentos: a autoavaliação da instituição, a avaliação externa e a síntese entre as etapas anteriores, com a

confrontação dos dados da avaliação externa e interna, contando com a presença de membros da instituição e de especialistas convidados (ANDRIOLA; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Rodrigues (2003), com base nos princípios do PAIUB, mas com adaptações para contemplar a identidade das instituições, foi criado, em 1994, o Programa Institucional de Avaliação das Universidades Comunitárias Gaúchas (PAIUNG), para avaliação das instituições pertencentes ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (COMUNG).

A adesão aos princípios propostos pelo PAIUB foi grande. Dias Sobrinho (1994) aponta que, quatro anos depois da implantação do PAIUB, 80% das Universidades iniciaram avaliações adotando os princípios do Programa.

Porém, à medida que a adesão ia crescendo, já entravam em vigor novas regras. Segundo Andriola e Oliveira (2015), em outubro de 1996, o Decreto nº 2.026 ditou regras para o processo de avaliação dos Cursos e das IES, sendo o novo programa subdividido em cinco modalidades: (1) o Exame Nacional de Cursos (ENC), (2) as Visitas in loco feitas pelas Comissões de Especialistas, (3) a Autoavaliação Interna concretizada pelo Programa Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), (4) a Avaliação dos Dados Cadastrais, executada pela Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (SEDAI) e, (5) a Avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

Mas foi o Exame Nacional de Cursos (ENC ou Provão) que se destacou como forma preponderante de avaliação do ensino superior. Esta prova era elaborada por comissões específicas para cada curso, que definiam os conteúdos e habilidades a serem avaliadas. Também integravam esse processo as visitas in loco aos cursos de graduação, que eram orientadas por um manual contendo indicadores e padrões de qualidade a serem examinados.

Foi esse Exame Nacional de Cursos que foi considerado, na época, o instrumento de avaliação por excelência, tanto pela ênfase que lhe foi dada pelo Ministério da Educação, como pela sua repercussão na mídia, além do uso mercadológico dos resultados por parte de algumas instituições de educação superior privadas. Um dos estudiosos que destaca esse caráter do provão é Leo Lacerda, para quem: “A implantação do SINAES foi considerada uma mudança qualitativa relevante no processo de avaliação das instituições de ensino superior, por representar um contraponto em relação à política educacional que vinha sendo adotada, em particular ao citado Exame Nacional de Cursos [...]” (LACERDA, 2015, p. 89).

Segundo o autor, nesse período anterior ao SINAES, havia uma política educacional que indicava claramente um alinhamento às tendências de mercado, e o que estamos destacando aqui é a reação das universidades a este modelo, propondo avaliações mais participativas e que

respeitassem as características próprias das instituições educacionais, sem alinhá-las mecanicamente às avaliações de mercado.

No quadro a seguir, que sintetiza o que neste artigo está se considerando o segundo período de desenvolvimento da avaliação no Brasil, percebe-se as várias iniciativas das Universidades, durante os anos 1990, propondo princípios como a democratização do processo e a participação da comunidade como fundamentais para o processo avaliativo, culminando na proposição do PAIUB nos primeiros anos desta década.

Quadro 4 - Síntese do Segundo Período de Avaliação do Ensino Superior (1990 – 2000)

Período	Ações	Universidades envolvidas
1990	- Proposição de Seminários e processos de avaliação próprios (reação de Universidades)	UNB, UFPR, USP, UFRGS
1990	- Processo de avaliação democrático, participação da comunidade, ênfase nas análises qualitativas	UNICAMP
1990	- Governo propõe CNA	UFRGS (Reitor preside)
1993	- Governo propõe PAIUB	Universidades em geral (80% adesão)
1996	- Governo extingue PAIUB e propõe Provão	Universidades em geral

Como pode-se verificar no Quadro 4, após ampla participação das Universidades na década de 1990, tentando influenciar no processo e propondo modelos que valorizassem o envolvimento da comunidade, o governo propôs o PAIUB, em 1993, contando com grande aceitação e adesão. Mas apenas três anos depois, em 1996, mudou as regras novamente, extinguindo o PAIUB e propondo o Exame Nacional de Cursos (que ficou conhecido como Provão).

O debate sobre avaliação foi intenso neste período e, como se verá a seguir, terá consequências para a consolidação da avaliação do ensino superior vislumbrada no período seguinte.

Terceiro Período de Avaliação do Ensino Superior (anos 2000 até hoje)

Analisando os períodos anteriores, verifica-se que o primeiro (1980 a 1990) foi caracterizado pelas experimentações e pela busca do melhor modelo, com sucessivas mudanças, as quais geraram muitas desconfianças em relação à avaliação e resistências por parte das instituições. O segundo período (1990 a 2000) caracteriza-se por uma reação das Universidades, que propõem modelos próprios de avaliação, gerando uma intensificação do debate, e levando

o governo a fazer contrapropostas que contemplassem as iniciativas das universidades. Foi um período de busca de aprendizados sobre avaliação, de geração de conhecimento, que culminou, no início da década seguinte, na proposição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

A marca do terceiro período de avaliação foi justamente a implantação do SINAES. Ela expressa um marco no amadurecimento do debate sobre os processos avaliativos da Educação Superior no Brasil, e revela uma cultura de avaliação em processo de consolidação. O Sistema prevê uma avaliação tripartite, que inclui: a avaliação das IES; a avaliação dos Cursos, e a avaliação do desempenho dos estudantes (através do Exame Nacional de Desempenho do Estudante - ENADE).

Com a implantação do SINAES, pode-se afirmar que o processo de avaliação institucional se consolidou no Brasil, e que foi superada aquela longa fase inicial, de experimentações e de busca pelo melhor modelo.

Atualmente, ainda que as críticas aos modelos permaneçam e as propostas de melhorias sempre possam ser apresentadas, é inegável o reconhecimento da importância da avaliação, e cada vez mais se consolida um campo de reflexão que trata a avaliação como construção de conhecimento, ou seja, como campo científico.

O Quadro 5 sintetiza o período dos anos 2000 até a atualidade, destacando a importância do SINAES. Mais recentemente, os especialistas da área de avaliação têm se debruçado sobre algumas distorções em relação à proposição original do SINAES, como é o caso de Verhine (2015) e Dias Sobrinho (2008). Para o primeiro, os ajustes necessários para viabilizar a avaliação de cursos em todo Brasil que fossem além das visitas em loco (pois a totalidade de cursos seria impossível de ser abrangida em um ano), foram necessários para a viabilização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Para Dias Sobrinho, no entanto, os ajustes trouxeram implicações bastante negativas, pois significaram interromper a construção de um processo participativo e promover o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático de avaliação, ferindo a concepção do atual Sistema de Avaliação da Educação Superior no país¹.

¹ Mesmo não sendo o foco deste artigo neste momento, é importante ter em vista que as críticas à implantação do SINAES e suas consequências poderão ser abordadas em uma próxima pesquisa, com destaque sobretudo para as lacunas (como a ausência de critérios para avaliar a internacionalização das IES), e para as possíveis distorções num sistema que se propôs democrático, mas que pode estar recriando rankeamentos institucionais.

Quadro 5 - Síntese do Terceiro Período de Avaliação do Ensino Superior (anos 2000 até hoje)

Período	Características	Consequências
2004 - Implantação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES)	Avaliação de IES, de Cursos e de Estudantes	- Amplia-se o foco da avaliação (interna e externa); - Cultura de avaliação em construção.
Atualmente: Cultura de avaliação consolidada	Universidades aderem e participam	- Permanecem críticas e proposições de melhoria, principalmente nos processos de autoavaliação; - Avaliação consolida-se como campo de conhecimento, campo científico; - Processo de avaliação institucional, em processo de integração junto aos demais processos universitários.

Análise da avaliação na UFRGS

Na UFRGS, durante o primeiro período da avaliação no Brasil (anos 1980 a 1990), já havia iniciativas para refletir sobre a qualidade do ensino. É do final deste período a elaboração e aplicação de questionários de avaliação do trabalho do professor pelos estudantes em sala de aula (na época respondidos manualmente, em papel). A metodologia foi elaborada por duas professoras da UFRGS, trabalhando a partir de uma proposição que surgiu na área de ciências agrárias, e foi divulgada em todo país (MAGALHÃES; RODRIGUES, 2016).

Já no segundo período de avaliação (anos 1990 a 2000), vários órgãos estavam se consolidando na área, como resultado do grande interesse pelo tema. O próprio Reitor da UFRGS na época foi convidado a integrar a Comissão Nacional de Avaliação (CNA), que deu origem à proposição nacional do PAIUB. Quando o PAIUB foi extinto, a UFRGS decidiu manter um Programa local com base nos mesmos princípios, e denominou-o de PAIUFRGS (UFRGS, 1999).

Os órgãos responsáveis pela avaliação na UFRGS na década de 1990 (de 1994 a 1999) eram: a Comissão Central de Avaliação (CCA), responsável pela implantação e coordenação geral do Programa de Avaliação Institucional da UFRGS (1999); a Coordenadoria Executiva do PAIUFRGS (CEPAV), responsável por implementar e coordenar a execução das ações; o Conselho de Avaliação Institucional (CAVI), ao qual cabia o acompanhamento da execução do PAIUFRGS. A CCA era presidida pelos Pró-Reitores de Graduação (PROGRAD) e de Planejamento (PROPLAN), e era composta por Pró-Reitores de Pesquisa (PROPESQ), de Pós-

Graduação (PROPG), de Extensão (PROEXT), Recursos Humanos (PRORHESC) e um representante do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE).

Neste período já começou na UFRGS o trabalho descentralizado de avaliação, procurando envolver toda comunidade universitária. A estrutura da avaliação na UFRGS na época, mesmo em seu início, já contava com os NAUs (Núcleos de Avaliação das Unidades), criados durante a gestão do PAIUFRGS. Esta estrutura em Núcleos por Unidade foi resultado de um intenso debate sobre a importância da avaliação, com grande participação das unidades e da comunidade acadêmica como um todo.

No contexto institucional da UFRGS, onde vigoravam valores como o da participação ativa e lideranças de vários pesquisadores que se debruçavam sobre o tema, esta estrutura descentralizada dos Núcleos de Avaliação das Unidades na Universidade foi muito bem aceita, e o trabalho foi tão intenso e participativo, que já no ano de 2003 todas as Unidades da UFRGS (Faculdades, Institutos, Colégios, Escolas) contavam com a organização de NAUs.

No início, as atribuições conferidas aos NAUs eram muito amplas. Considerava-se que deveriam, entre outras funções, ser responsáveis por implantar o processo de avaliação dos Cursos/Unidades de acordo o Projeto PAIUFRGS, envolvendo os alunos, professores e servidores técnico-administrativos; analisar o diagnóstico de sua Unidade/Curso/Departamentos, realizando a Avaliação Interna; receber os avaliadores externos e facilitar a Avaliação Externa; discutir a situação atual dos cursos com as Comissões Externas de Avaliação; utilizar o processo de avaliação como caminho para o estabelecimento de fóruns permanentes de debates com a comunidade externa à Universidade, tais como entidades profissionais, entidades científicas, egressos, usuários e outros provedores de informações. Este amplo papel conferido aos NAUs inicialmente, será revisto e melhor distribuído depois, com a criação da Secretaria de Avaliação Institucional, e muitas das questões executivas do processo passarão a ser responsabilidade da mesma.

Já no terceiro período de avaliação (anos 2000 até a atualidade), a UFRGS define a estrutura de avaliação institucionalmente, procurando fortalecer as especialidades e valorizando as experiências históricas.

A Secretaria de Avaliação Institucional (SAI) da Instituição foi criada em outubro de 2000, com o objetivo de articular as várias ações desenvolvidas pela universidade relacionadas à avaliação. A SAI era composta por seis Comitês Executivos implantados e em desenvolvimento: Comitê do Programa de Avaliação Institucional da UFRGS/PAIUFRGS; Comitê da Comissão Institucional de Atribuição à GED/ CIAG; Comitê de Alocação das Vagas

Docentes; Comitê ENC/Provão; Comitê da Avaliação Discente; Comitê de Avaliação da Creche (UFRGS, 2000)

Além das ações relacionadas com os Comitês, a Secretaria desenvolvia atividades de esclarecimento e orientações da temática da avaliação junto às unidades acadêmicas da Universidade. O trabalho era desenvolvido dentro de prioridades estabelecidas em decorrência de demandas apresentadas pelas próprias unidades e por aquelas exigidas pelo Ministério da Educação.

Uma nova fase da Avaliação na UFRGS inicia-se com a promulgação da Lei do SINAES em 2004 (Lei nº 10.861/2004), que solicita a criação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) nas instituições. Os Núcleos de Avaliação das Unidades foram acionados nesta época, procurando respeitar a experiência institucional com a avaliação interna, que era bastante consolidada. Optou-se então por valorizá-la na preparação para receber a avaliação externa. A definição das competências fez com que a CPA se dedicasse a responder às dez dimensões do SINAES² numa perspectiva macro, cabendo aos NAUs trabalhar com as realidades específicas das Unidades. A Secretaria de Avaliação Institucional atuava como executora e articuladora do processo, fazendo a ligação entre CPA e NAUs, seguindo uma diretriz institucional que foi a de fortalecer a estrutura existente, e reorientar a avaliação interna para engajar-se à proposta de avaliação externa definida pelo SINAES.

Segundo relatam os gestores da Avaliação da UFRGS, nessa época, quando o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) estava sendo gestado, uma das instituições que estava coordenando o processo era a UFRGS. Muitos dos processos construídos localmente foram aproveitados nacionalmente pela comissão do SINAES, houve um reconhecimento do trabalho. E quando foi instituído o novo processo de avaliação, a Universidade precisava se adequar para poder ser avaliada nas outras visões que estavam sendo propostas. Era necessário preparar-se internamente para ser avaliado por Comissões Externas. O foco, que era mais direcionado à avaliação interna, precisou se voltar para a avaliação externa (MAGALHÃES; RODRIGUES, 2016).

² A Lei do SINAES estabelece critérios para avaliação das Instituições de Ensino Superior, que devem abordar obrigatoriamente 10 dimensões, quais sejam: I - A missão e o PDI; II - A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão; III - A responsabilidade social da instituição; IV - A comunicação com a sociedade; V - As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo; VI - Organização e gestão da instituição; VII - Infraestrutura física; VIII - planejamento e avaliação; IX - Políticas de atendimento aos estudantes; X - Sustentabilidade financeira.

Este foi um diferencial que até hoje repercute no trabalho de avaliação institucional: a avaliação externa sempre foi vista como relacionada à a avaliação interna, bem como a busca de valorização dos processos e das experiências já existentes, respeitando a vocação participativa da instituição.

O Quadro 6 apresenta uma síntese que expressa o papel da UFRGS e as principais iniciativas nos três períodos da avaliação nacional aqui construídos e destacados.

Quadro 6 - Síntese dos Três Períodos de Avaliação do Ensino Superior

Período	Anos	Características/Papel IES	Consequências	O caso da UFRGS
1980 a 1990 – INICIAL	1980	Período de experimentações e busca pelo melhor modelo	- Iniciativas influenciaram as instituições brasileiras: - Quanto à forma de realizar avaliações, - Geraram resistências e desconfiças com a avaliação (muitas mudanças sendo aplicadas ou sugeridas em curto período de tempo).	- Promove Seminário; - Propõe metodologia de avaliação do ensino.
1990 a 2000 – TRANSIÇÃO	1990	Universidades reagem e criam modelos próprios; Governo faz contrapropostas	- Busca de geração de conhecimento sobre processos de avaliação.	- Modelo do processo democrático de avaliação é inspirador para a UFRGS.
	1990	Governo propõe Comissão Nacional de Avaliação (CNA)	- Intensifica-se e amadurece o debate.	- UFRGS (Reitor preside).
	1993 - PAIUB	Avaliação abrangente e participativa; premiações orçamentarias para Universidades bem avaliadas; Universidades aderem	- Avaliação conquista adesões;	- UFRGS tem participação ativa
	1996 – extinção PAIUB	Governo extingue PAIUB e propõe Provão; Universidades sentem impacto.	- Insegurança sucessivas mudanças.	- UFRGS cria PAIUFGRS
2000 em diante – CONSOLIDAÇÃO	2004 - implantação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES)	Avaliação de IES, de Cursos e do Desempenho de Estudantes Universidades aderem e participam	- Amplia-se o foco da avaliação (interna e externa); - Cultura de avaliação em construção.	- Criação da Secretaria de Avaliação Institucional (SAI) - UFRGS cria CPA; - UFRGS mantém a estrutura de Núcleos de Avaliação das Unidades (NAUs).

Como pode-se visualizar no quadro apresentado, a avaliação na UFRGS caminhou passo a passo com a avaliação nacional, desenvolvendo instâncias avaliativas conforme recomendações da legislação nacional, mas respeitando e fortalecendo as características próprias da instituição, de modo a valorizar a participação da comunidade universitária nos processos.

Considerações Finais

Neste artigo, procurou-se demonstrar que o desenvolvimento da avaliação institucional no Brasil começou com a grande expansão das Instituições de Ensino Superior, sobretudo as Instituições Privadas, que gerou uma preocupação com a qualidade do ensino oferecido.

A partir da análise do referencial teórico especializado em avaliação, chegou-se à construção de quadros que sintetizam, em grandes linhas, o que se convencionou chamar aqui de período inicial, de transição e de consolidação da avaliação institucional brasileira, os quais permitiram melhor compreender e situar o caso da UFRGS.

Percorrendo os períodos citados, percebe-se que a avaliação passou por um período inicial de grandes resistências, em que predominava o significado negativo, para um segundo período de transição, caracterizado pelo debate intenso e as proposições da sociedade organizada e do governo, que culminaram num programa que teve ampla aceitação nacional, com mais de 80% de adesão das Universidades, o PAIUB. O terceiro período, que chega até a atualidade, é um período de consolidação de um sistema avaliativo, que atua tanto na regulação quanto no significado da avaliação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Instituído a partir de 2004, tem a proposta de avaliar IES, Cursos e o desempenho de estudantes através do ENADE. Pode-se dizer que, com o SINAES, caminha-se para a consolidação de uma cultura de avaliação, ou seja, o momento em que a avaliação passa a fazer parte do processo educacional, desde o planejamento até a execução e a autoavaliação do mesmo. Novas pesquisas poderão indicar se o sistema tem conseguido manter suas proposições originais de uma avaliação democrática e participativa, ou se as possíveis distorções podem estar sobrepujando as proposições iniciais.

O caso da UFRGS é analisado tendo por base todo este processo nacional. Nesta instituição, a avaliação interna foi bastante fortalecida desde os primórdios do debate, contando com ampla participação da comunidade universitária e com uma estrutura local própria, chegando à constituição de Núcleos de Avaliação das Unidades ainda nos anos 1990. Esta

estrutura local interna precisou ser adaptada para contemplar as proposições trazidas pelo SINAES, de modo a atender as exigências da avaliação externa. Mas localmente avaliação externa sempre se fez tendo por base a avaliação interna.

Este é um diferencial que até hoje repercute no trabalho de avaliação institucional: a avaliação externa sempre foi vista como relacionada à avaliação interna, bem como a busca de valorização dos processos e das experiências já existentes, respeitando a vocação participativa da instituição.

Referências

- ANDRIOLA, Wagner Bandeira; OLIVEIRA, Karla Roberta brandão de. Autoavaliação institucional na Universidade Federal do Ceará (UFC): meio século de história. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 2, p. 489-512, jul. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-40772015000200489&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2018.
- CATRIB, Ana Maria Fontenelle. Avaliação do desempenho institucional de uma unidade acadêmica da UNIFOR. 1997. 136 f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.
- DIAS SOBRINHO, José. A Avaliação Institucional na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP): considerações teóricas e processo. **Educación Superior y Sociedad**, Venezuela, v. 5, n. 1-2, p. 31-49, 1994.
- DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/11.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- INEP. **Censo da Educação Superior 2013**. Brasília: INEP, 2015. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2013.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.
- INEP. **Censo da Educação 2014**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2014/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2014.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.
- LACERDA, Leo Lynce Valle de. SINAES, teoria e prática: pressupostos epistemológicos em oposição. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 87-104, mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n1/1414-4077-aval-20-01-00087.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- LEITE, Denise Balarine Cavalheiro (coord.). **Inovação como fator de revitalização do ensinar e do aprender na Universidade** – o caso da avaliação institucional – estudo

desenvolvido por grupos interinstitucionais de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli; RODRIGUES, Cláudia Medianeira Cruz. A Trajetória da Avaliação na UFRGS: entre a avaliação externa e a autoavaliação. *In*: SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2., 2016, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/avalies2016/anais-do-evento/artigos-1/156467.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

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

RODRIGUES, Cláudia Medianeira Cruz. Proposta de avaliação integrada ao planejamento anual: um modelo para as UCGs. **Tese** (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

TRINDADE, Hélió. **Universidade em perspectiva**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

UFRGS. Avaliação Institucional da UFRGS: PAIUFRGS. **Projeto UFRGS Século XXI**, Compromissos e ações. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

UFRGS. **Relatório de Gestão**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

VERHINE, Robert E. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/2323/pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

WEBER, Max. **Sobre a universidade**: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica. São Paulo: Cortez, 1989.