

Auto-Avaliação

Institucional: Desafios, Limites e Perspectivas: um Estudo de Caso na Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)

Autores:

Ranyelle Foro de Sousa
- Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas

**Francisco Horácio da
Silva Frota** – Doutor
em Sociologia -
Universidad de
Salamanca.

Resumo

A pesquisa aborda o tema a avaliação institucional. Tem centralidade na proposta de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Analisou-se, por meio de uma investigação qualitativa, do tipo estudo de caso, como se deu o processo de implementação da auto-avaliação institucional proposta pelo SINAES na UFRA, no período 2005-2006, desvelando: as ações desenvolvidas pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) para a implementação da auto-avaliação; os significados e finalidades atribuídas à auto-avaliação pelos gestores institucionais e membros da CPA e os principais desafios e limitações percebidas no processo de implementação e desenvolvimento de auto-avaliação, bem como as suas perspectivas acerca do processo. A análise documental e as entrevistas foram os instrumentos utilizados para o levantamento dos dados. A pesquisa revelou que a UFRA fez adesão à proposta de auto-avaliação do SINAES, executando-a por meio de ações planejadas pela CPA/UFRA. A participação passiva da comunidade universitária foi destacada como um dos principais desafios enfrentados na implementação e desenvolvimento da auto-avaliação na UFRA, aliado as limitações de carências de infra-estrutura, recursos financeiros, o prazo exíguo para o desenvolvimento de todo o processo na instituição, além das dificuldades de resgate de informações e da ausência de pessoal com qualificação técnica em avaliação na CPA. Dentre as perspectivas geradas, destacam-se: a consolidação de uma cultura de avaliação institucional na UFRA, a incorporação dos resultados da auto-avaliação ao plano de desenvolvimento institucional da Universidade e a efetivação de mudanças institucionais sinalizadas no relatório de auto-avaliação. Entretanto, estas perspectivas foram, em parte, frustradas porque não ocorreu o tratamento adequado das informações, apontadas no relatório de auto-avaliação, pela gestão universitária.

Palavras-Chave: Políticas Públicas da Educação Superior. Avaliação da Educação Superior. Auto-avaliação.

Abstract

The research addresses the theme institutional assessment. Have centrality in the proposed assessment of the National Assessment of Higher Education (SINAES). Analyzed through a qualitative research, the case study, how was the process of implementation of institutional self-evaluation proposed by SINAES UFRA in the period 2005-2006, revealing: the actions taken by the committee for Assessment (CPA) for the implementation of self-assessment, the meanings and purposes attributed to the self-assessment by institutional managers and members of the CPA and the main challenges and perceived limitations in the process of development and implementation of self-assessment, as well as their perspectives on the process. The documentary analysis and interviews were the instruments used for data collection. The research revealed that UFRA did join the proposed self-assessment SINAES by running it through actions planned by CPA / UFRA. Passive participation of the university community was highlighted as one of the major challenges faced in the implementation and development of self-assessment in UFRA, allied limitations shortages of infrastructure, financial resources, the term short for the development of the whole process in the institution , beyond the difficulties of retrieval of information and the lack of qualified personnel in technical evaluation in CPA. Among the prospects generated, include: the consolidation of a culture of institutional evaluation in UFRA, incorporating the results of self-evaluation to the institutional development plan of the University and the effectiveness of institutional changes signaled in the report of self-evaluation. However, these views were partly frustrated because there was no proper treatment of information identified in the report of self-assessment by the university management.

Keywords: Public Policy in Higher Education. Assessment of Higher Education. Self-assessment.

Introdução

A Avaliação Institucional vincula-se a área de concentração das políticas públicas, nas linhas de pesquisa das políticas de educação e avaliação das políticas públicas. Situa-se no campo das políticas públicas de avaliação da Educação Superior, aqui compreendida como o conjunto de ações e decisões dos governos elaborados com o objetivo de avaliar as Instituições de Educação Superior (IES) e estreitar a comunicação com elas.

O tema vem ganhando consistência desde o início da década de 1980 no contexto da educação superior brasileira, iniciando-se com a implantação pelo Governo Federal em 1983 do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), ganhando novo impulso em 1994 com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e mais recentemente, no ano de 2004 com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Segundo Balzan e Dias Sobrinho (1995, p. 9) a avaliação institucional consiste num empreendimento sistemático, que busca a compreensão global da Universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões. Procura-se conhecer e entender a realidade universitária de forma indissociável e integrada no tocante ao desenvolvimento de suas atividades meio e fim, visando a construção de instrumentos de prestação de contas para a sociedade, usuários e para as próprias instituições. Dentre os instrumentos do atual modelo de avaliação institucional, encontra-se a auto-avaliação institucional, definida pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (BRASIL, MEC, 2004a, p.20) como um processo por meio do qual a Instituição analisa internamente suas práticas, aspirações, organização, administração, e ações, buscando sistematizar informações para análise e interpretação com vistas à identificação de práticas exitosas, bem como a percepção de omissões e equívocos, a fim de evitá-los no futuro.

A Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o SINAES obrigou de todas as Instituições de Ensino Superior a constituírem CPA's, bem como desenvolverem e apresentarem ao Ministério da Educação (MEC) e a comunidade

em geral seus processos de auto-avaliação institucional, até meados do ano de 2006. Apesar de existirem diretrizes governamentais para o desenvolvimento de auto-avaliação institucional, as IES no Brasil não possuem uma cultura sólida para consecução de tal atividade, considerando que o PARU e o PAIUB não se consolidaram como instrumentos de avaliação institucional nas universidades, residindo aí a grande preocupação governamental na institucionalização das práticas de auto-avaliação. A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (BRASIL, MEC, 2004a, p.21) defende que a prática da auto-avaliação como processo permanente será um instrumento de construção e/ou consolidação de uma cultura de avaliação nas universidades.

A avaliação representa um potente instrumento de gestão das políticas públicas na medida em que pode ser utilizado durante todo o seu ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os ajustes que se fizerem necessários, e até as tomadas de decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, transformação ou interrupção. A avaliação também pode contribuir para a maior transparência e prestação de contas das ações de governo à sociedade.

A importância do trabalho reside em compreender, por meio de um estudo de caso em uma universidade pública, o processo de implementação da avaliação institucional, fundamentalmente a auto-avaliação, instituída pelo SINAES, buscando a compreensão dos desafios, limitações e perspectivas percebidas pelos gestores e membros da CPA ao longo da implantação deste instrumento, permitindo a comunidade acadêmica e outros interessados maior e melhor compreensão sobre os assuntos relacionados a auto-avaliação como um novo instrumento de avaliação das políticas públicas de educação superior, instituído pela Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004.

A História da Avaliação Institucional na Educação Superior Brasileira

Segundo Silva Júnior, Oliveira e Mancebo (2006, p. 107) a história da avaliação nas universidades brasileiras segue duas vertentes: a da emancipação e a da regulação. A primeira teve sua origem em algumas universidades na década de 80, que concebia a avaliação como um ato autônomo da universidade em prestar contas à sociedade dos investimentos que recebiam do Governo, bem como compreendia a avaliação como ferramenta de gestão e de tomada de decisões institucionais. A segunda vertente tem como pilar basilar a idéia neoliberal de que o papel do Estado em relação à educação consiste em avaliar as instituições educacionais.

No Brasil, as duas vertentes de avaliação são identificadas em três momentos das políticas de avaliação das IES. A avaliação emancipatória é a base do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) e do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), modelos de avaliações desenvolvidos, respectivamente, nas décadas de 1980 e 1990. A avaliação com foco regulatório foi implementada na segunda metade da década de 1990, tendo como marco inicial o Exame Nacional de Cursos (ENC).

Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru)

Na perspectiva de processo de avaliação emancipatória foi criado em 1983 o PARU, considerado a primeira proposta de avaliação da educação superior no Brasil. O PARU representou uma resposta do Governo Federal à comunidade científica, movimentos docentes e agências governamentais ligadas à educação superior, que coordenados pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) discutiam desde 1982 a questão da Avaliação Institucional nas Universidades brasileiras.

A ANDES concebia a avaliação como forma das IES prestarem contas dos recursos recebidos e justificar os investimentos realizados à sociedade.

Contrárias a Idéia de que a avaliação institucional surgiu de forma emancipatória, como fruto dos anseios da sociedade civil organizada, Eyng & Gisi (2007, p. 96) acreditam que a avaliação institucional enquanto política pública foi concebida em função da decadência dos tempos de “milagre” econômico¹, articulada à crise do capitalismo internacional (estagnação, aumento de preço do petróleo, crise fiscal do Estado). Neste período a Universidade tem sua imagem desacreditada como fator de desenvolvimento e passa a ser vista como um fardo para o Estado, o que contribuiu para a elaboração de políticas relacionadas ao corte de recursos orçamentários para o ensino superior.

Seria com o propósito e preocupação de superar a crise econômica que a avaliação do ensino superior começou a aparecer de forma mais expressiva e sistemática nos documentos do MEC. Para Eyng & Gisi (2007, p. 98): “a avaliação da educação superior é concebida, então, como instrumento para a elaboração de políticas que permitam a superação desta crise”.

O PARU se propões a discutir dois grandes assuntos: a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financiamento e política de pessoal) e a produção e disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa; e interação com a comunidade). Para o levantamento inicial foram elaborados questionários destinados a estudantes, professores e administradores e um roteiro para obtenção de informações complementares objetivando a contextualização das IES.

As pretensões do PARU não se consolidaram e em 1984 devido a discussões internas no âmbito do MEC o programa foi desativado, sem que os dados de milhares de questionários fossem se quer apurados.

¹Desde meados da década de 70.

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)

Uma nova perspectiva de avaliação emancipatória surgiu no ano de 1993, no Governo do presidente Itamar Franco. Foi criada uma Comissão Nacional de Avaliação, com a participação de todos os segmentos institucionais, que elaborou uma proposta nacional de avaliação, em outubro de 1993, contendo recomendações para a construção do PAIUB, considerada para muitos autores, como a primeira proposta mais substancial para a avaliação institucional. Este programa procurou considerar “os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões-ensino, produção acadêmica, extensão e gestão em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade” (PAIUB, 1993).

Os princípios básicos orientadores do PAIUB foram: globalidade, comparabilidade, respeito a identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade.

O PAIUB mostrou o tipo de avaliação que as universidades queriam realizar, e alguma chegaram a até realizar, de acordo com as suas concepções, suas histórias, suas condições e seus projetos.

O objetivo geral do Programa (PAIUB, 1993) era rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da Instituição, promovendo a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas. Como objetivos específicos do PAIUB, foram mencionados: a) promover um processo criativo de autocrítica da instituição e de auto-avaliação; b) conhecer a inter-relação das tarefas acadêmicas em suas distintas dimensões; c) estabelecer e restaurar compromissos com a sociedade; d) repensar objetivos coerentes com as modificações estruturais da sociedade brasileira; e) estudar, propor e implementar as mudanças necessárias.

Dado os princípios e objetivos até aqui expostos sobre o PAIUB, enfatiza-se que o Governo estava lançando um programa “parceiro” das Universidades e que dificilmente existiria razão para que uma IES não aderisse à proposta,

fundamentalmente, porque o programa entre outras vantagens, oferecia aporte financeiro para as Instituições realizarem a avaliação.

Com a mudança de governo, em 1995, o foco principal da avaliação no ensino superior transferiu-se da dimensão institucional para a individual, o caráter de avaliação emancipatória, até então predominante, passou a ser substituído por um modelo regulatório. O PAIUB foi desacelerado, provocando grande mobilização das universidades. Embora tenha ocorrido neste período, negociações para a manutenção formal do programa, o que foi instituído, a partir de decisão governamental, foi o Exame Nacional de Cursos, criado pela Lei 9.131/95 e assim denominado pela Portaria Ministerial nº. 249/96. Implantado em 1996, com a aplicação nos cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil, com a intenção de cada ano envolver novos cursos até sua totalidade.

Exame Nacional de Cursos (ENC)

Apesar do PAIUB não ter sido extinto formalmente em 1995, o que passou a ser focalizado e valorizado, enquanto forma de avaliação institucional, pelo Governo Federal a partir de 1996 foi o ENC, que ficou mais conhecido como “Provão”. Entre o período de 1996 a 2003, o “provão” revelou-se como o principal instrumento de avaliação das IES brasileiras.

É importante destacar o contexto histórico que influenciou a mudança de vertente do processo de avaliação das instituições de educação, passando de uma lógica emancipatória para regulatória, regida pelas idéias neoliberais.

Ao longo do Governo Fernando Henrique Cardoso, o país enfrentou cortes de verbas públicas com as áreas sociais, o acirramento da política de privatização, as altas taxas de juros, contingenciamento do Orçamento Geral da União para pagamentos de dívidas internas e externas, sob o ordenamento dos organismos internacionais do capital², ações estas que corroboraram para a ampliação do quadro de desemprego e desigualdades sociais e econômicas no país. Esses

²Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI)

organismos internacionais realizaram um conjunto de empréstimos aos países periféricos, como o Brasil, condicionando-os à realização de reformas econômicas e políticas orientadas para a redução de investimentos para financiamento das políticas sociais (Leher, 1998).

A realidade que se vê no Brasil, a partir de meados da década de 90, com a produção de políticas para a educação superior, refletem os princípios gerais da consolidação do neoliberalismo na construção do cenário nacional. É fundamental, portanto, a compreensão de que a reformulação da educação superior no Brasil estava inserida em um processo mais amplo de reordenamento do Estado capitalista.

A partir da segunda metade da década de 90, a política educacional brasileira dispersou-se em inúmeras medidas que reformularam completamente o sistema educacional brasileiro. A reforma universitária realizada neste período foi dirigida pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 78) seriam três os objetivos da reforma: a avaliação, a autonomia e a melhoria do ensino. Levando-se em consideração que o foco desta pesquisa é a avaliação institucional, serão focalizadas as ações governamentais realizadas nesta área.

As avaliações implementadas a partir de 1995 teve como instrumento prioritário o “provão”, apresentando-se como uma política para o sistema universitário do governo, que redefiniu o papel do Estado como determinador das regras para o funcionamento do sistema universitário, controlando por meio das avaliações o desempenho das instituições.

O foco do ENC foi definido pela aplicação anual de exames nacionais aos estudantes em fase de conclusão dos cursos de graduação. Os exames eram elaborados com base nos conteúdos mínimos de cada curso e visava aferir os conhecimentos e competências adquiridas pelos alunos.

A divulgação dos resultados do “provão”, por meio dos conceitos – A, B, C, D e E -, foi utilizado para estabelecimento de rankings institucionais e identificação de centros de excelência. Evidenciou-se uma concepção de avaliação

como controle e escalonamento, voltada para a regulação e identificação dos melhores cursos e instituições.

Inúmeras críticas ao modelo de avaliação do ENC foram realizadas pela comunidade acadêmica, que apontavam para a pobreza de uma avaliação que se resumia à realização de uma prova. Diante das reações foi editado o decreto nº 2.026, de 10/10/1996, que passou a prever as avaliações das condições de oferta dos cursos de graduação, da pós-graduação e das instituições.

Em 2001, o Decreto nº 2.026/96 foi revogado pelo Decreto nº 3.860/01, que manteve as quatro dimensões de avaliação apresentadas. Uma novidade desse novo Decreto foi que a responsabilidade pela organização e coordenação dos procedimentos de avaliação do ensino superior passou a ser centralizada no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Apesar do ENC ter sido apenas um dos instrumentos de avaliação da política do Governo Fernando Henrique para o ensino superior, foi o que pela sua forma ganhou maior visibilidade e impacto na sociedade por se constituir em um mecanismo de classificação, certificação e ranqueamento das instituições e cursos.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

Com o início do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva³, uma das esperanças da comunidade acadêmica era que o processo de avaliação do ensino superior fosse revisto e alterado. Para a consecução deste objetivo, no início de 2003, foi constituída, por meio das Portarias MEC/SESu nº 11, de 28/04/2003 e nº 19, de 27/05/2003, a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), com prazo de 120 dias para elaborar propostas e subsídios para alteração do sistema de Avaliação da Educação Superior (SILVA JÚNIOR, OLIVEIRA E MANCEBO, 2006, p. 113).

³ Eleito Presidente da República Federativa do Brasil em 27 de Outubro de 2002.

Essa comissão⁴ foi composta por representantes da SESu, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e de onze especialistas ligados às Universidades públicas e privadas.

Apesar da proposta da CEA se mostrar focada na vertente formação/emancipação, percebe-se na referida proposta a existência da questão regulação/controle, quando apresenta a idéia de que o Estado tem a responsabilidade de regular e controlar o Sistema da Educação Superior e que a avaliação com esse objetivo deve superar a concepção e a prática da regulação com mera função burocrática e legalista [...] que a regulação não esgote em si mesma (BRASIL, CEA, 2008). Observa-se a intenção de articular controle a uma prática formativa.

O SINAES visa: “[...] assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes para fins de promover a melhoria da qualidade da educação superior” (Brasil, 2004).

Para a consecução do objetivo proposto, o sistema prevê três instrumentos de avaliação, que devem ocorrer em momentos distintos, são eles: a) Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES); b) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); c) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – ENADE).

A seguir, serão abordados conteúdos referentes a ACG, ao ENADE e a AVALIES, neste último, o foco será no processo de auto-avaliação, objeto desta pesquisa.

A ACG é executada com o objetivo de identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes. É realizada por Comissões Externas de Avaliação de

⁴Comissão presidida por José Dias Sobrinho (Unicamp), contando com os seguintes membros: professores Dilvo Ilvo Ristoff (UFSC), Edson Nunes (UCAM), Hélgio Trindade (UFRGS), Isaac Roitman (Capes), Isaura Belloni (UnB), José Ederaldo Queiroz Teles (UFPR), José Geraldo de Souza Júnior (SESu), José Marcelino de Resende Pinto (INEP), Júlio César Godoy Bertolin (UPF), Maria Amélia Sabbag Zaïko (UFPR), Maria Beatriz Moreira Luce (UFRGS), Maria Isabel da Cunha (Unisinos), Maria José Jackson Costa (UFPA), Mario Portugal Pederneiras (SESu), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Raimundo Luiz Silva Araújo (INEP), Ricardo Martins (UnB), Silke Weber (UFPE) e Stela Maria Meneghel (Furb).

Cursos, designadas pelo INEP, que realizam visitas ao local de funcionamento dos cursos utilizando uma diversidade de procedimentos e instrumentos. As dimensões objeto desta avaliação, são: a) o perfil do corpo docente; b) as condições das instalações físicas; c) a organização didático pedagógica; d) o desempenho dos estudantes da IES no ENADE; e) os dados do questionário socioeconômico preenchido pelos estudantes, disponíveis no momento da avaliação; f) os dados atualizados do Censo da Educação Superior e do Cadastro Geral das Instituições e Cursos; e g) outros considerados pertinentes pela CONAES (BRASIL, 2004).

A ACG resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. A periodicidades desta avaliação depende diretamente do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento a que os cursos estão sujeitos.

O ENADE é outro instrumento do SINAES, que é executado para avaliar o desempenho dos estudantes dos cursos de graduação. Para a sua consecução são aplicados dos seguintes instrumentos: a) prova; b) questionário de percepção da prova; c) questionário socioeconômico dos estudantes; e d) questionário do coordenador (BRASIL, 2004).

Assim como o “provão”, a prova do ENADE é o instrumento de maior visibilidade para a sociedade da política de avaliação proposta. Consiste em um exame composto por 40 (quarenta) questões de múltipla escolha ou discursivas, sobre os conteúdos específicos do curso. A prova é aplicada, periodicamente, por meio de utilização de procedimentos amostrais aos discentes do primeiro e último ano dos cursos de graduação (BRASIL, 2004).

Os resultados do ENADE serão expressos numa escala de 5 (cinco) níveis e divulgados aos alunos selecionados em cada curso, às IES participantes, aos órgãos de regulação e à sociedade em geral, integrando o conjunto das dimensões avaliadas quando da avaliação dos cursos de graduação e dos processos de auto-avaliação.

Outro componente básico do SINAES é a AVALIES, que ocorre em dois momentos: a auto-avaliação ou avaliação interna e a avaliação externa.

A auto-avaliação ou avaliação interna é a primeira etapa da avaliação das instituições, sendo definida pela CONAES (BRASIL, MEC, 2004a, p. 20) como:

processo por meio do qual um curso ou instituição analisa internamente o que é e o que deseja ser, o que de fato realiza, como se organiza, administra e age, buscando sistematizar informações para analisá-las e interpretá-las com vistas à identificação de práticas exitosas, bem como a percepção de omissões e equívocos, a fim de evitá-los no futuro.

Através da avaliação interna, as IES poderão obter diagnósticos que lhes auxiliarão nas tomadas de decisões, de externalizar seus pontos de fortes e fracos, deixando transparente suas intenções, através do seu trabalho contínuo que envolve o ensino, pesquisa, extensão e demais atividades de gestão. A avaliação interna servirá como momento de reflexão para todos os sujeitos envolvidos com a instituição, e deverá ser considerada fundamental para a continuidade, bem como, para o desenvolvimento da comunidade acadêmica e gerencial das Instituições.

A auto-avaliação não se resume a um instrumento isolado de análise e caracterização das Universidades, mas numa ferramenta que irá subsidiar as ações acadêmicas e gerenciais. É fundamentalmente, um processo participativo, que envolve todos os segmentos da Instituição.

Através da avaliação interna, a instituição de ensino superior acumulará conhecimentos sobre sua realidade. Este processo possibilitará questionar a missão, rever as finalidades sociais, identificar problemas, fortalecer o relacionamento institucional com o entorno social e a sociedade em geral, projetar a relevância social e científica das atividades, referendar publicamente a própria existência da instituição.

O SINAES destaca que diferentes dimensões institucionais serão elementos constitutivos do processo avaliativo, dentre elas obrigatoriamente as seguintes: a missão e o plano de desenvolvimento institucional; a políticas para o ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão e as respectivas normas de operacionalização; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a

sociedade; as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; organização e gestão da instituição; infra-estrutura física; planejamento e avaliação; políticas de atendimento aos estudantes e sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004).

A avaliação externa corresponde a outro momento do AVALIES, que tem como objetivo contribuir para o aprimoramento dos processos institucionais das IES. Nesta etapa uma comissão externa, designada pelo INEP realiza visita a IES para levantamento e avaliação de informações quantitativas e qualitativas.

As informações necessárias para a avaliação externa referem-se às dimensões de infra-estrutura física e material da IES, seus recursos humanos (docentes, discentes e técnico-administrativos), dados e informações coletados pelo INEP por meio do Cadastro e do Censo da Educação Superior, bem como das avaliações anteriormente realizadas pelo MEC (BRASIL, CONAES, 2006, p. 14).

A avaliação externa tem um instrumento referencial que deve ser aplicado em todas as IES. Este instrumento, aprovado pela Portaria nº 300, de 30 de janeiro de 2006 é composto por indicadores referentes às dez dimensões definidas pelo SINAES, as mesmas consideradas no processo de auto-avaliação. Destaca-se que as dimensões a serem analisadas na avaliação externa estarão sujeitas ao olhar externo e parecer dos avaliadores do INEP.

O SINAES, por meio de seus instrumentos de avaliação das IES, cursos e estudantes, reuni três grandes elementos defendidos, anteriormente, como políticas educacionais isoladas: a avaliação institucional preconizada pelo PAIUB, a avaliação dos cursos proposta pelo PARU e a avaliação dos estudantes recomendada pelo ENC.

O SINAES representa um avanço das políticas anteriores de avaliação da educação superior, uma vez que integra as iniciativas anteriormente desarticuladas e disponibiliza à todos os segmentos da sociedade informações que contribuam para a compreensão global da Universidade.

Finalidades da Avaliação Institucional

No campo das produções teóricas sobre a avaliação institucional é possível identificar diferentes concepções sobre o assunto, no entanto, dentre as finalidades mais atribuídas à avaliação institucional, encontram-se: **a formativa e a meritocrática**, as quais partem de pressupostos teóricos antagônicos.

Para melhor entender seus significados e alcances, é necessário, portanto, fazer uma aproximação compreensiva dessas matrizes conceituais.

A concepção formativa é conhecida no campo educacional como democrática (Dias Sobrinho, 2003a) ou formativa (Balzan & Dias Sobrinho, 1995). Esta orientação tem:

função instrumental e pró-ativa: o processo de elaboração de conhecimento e de crítica, que constitui a avaliação, também produz no interior de seu próprio desenvolvimento a tomada de consciência da necessidade de transformação do processo mesmo de avaliação e de seus agentes, bem como projeta o que é necessário para melhorar a instituição. Priorizar a avaliação formativa é, portanto, reafirmar o valor do processo e das relações pedagógicas, é privilegiar as teias intersubjetivas que dão consistência ao esforço coletivo (BALZAN & DIAS SOBRINHO; 1995, p. 66-67).

As avaliações formativas buscam envolver os agentes internos de todos os níveis e categorias e representantes da comunidade externa com uma intencionalidade educativa e procedimentos fundados em princípios democráticos. A relação entre os participantes não é de autoridade, mas de intersubjetividade. O mais importante nas avaliações com esta concepção não são as técnicas e instrumentos, embora elas tenham grande valor, mas, sobretudo a experiência de indivíduos concretos e os processos de socialização.

Segundo Fernandes (2002) a função formativa da avaliação institucional é responsável pelo processo de maturação institucional, reflexão, discussão, definição de prioridades, construção de estratégias, implementação e

acompanhamento de ações essenciais para a construção de uma rede de sentidos e significados para o desenvolvimento do papel social da instituição.

Na defesa da avaliação numa concepção formativa, Belloni (2003) destaca o seu sentido construtivo. Nesse caso, os objetivos inerentes a essa avaliação são expressos em termos de autoconhecimento e tomada de decisão. A instituição que realiza a avaliação formativa busca segundo a autora “o aperfeiçoamento e reconstrução não pode se beneficiar nem compactuar, conceitualmente e operacionalmente, com perspectivas contrárias” (BELLONI, 2003, p. 18).

O autoconhecimento refere-se a atitude da Universidade apreciar sua realidade institucional, com o objetivo de identificar suas potencialidades e fraquezas por meio de um amplo processo de reflexão (BELLONI, 1999).

O processo de tomada de decisão ocorre após a fase de autoconhecimento, uma vez que para agir é necessário amplo conhecimento sobre a realidade institucional, compreendendo-se os problemas e as suas causas, para que então possa se desenvolver um plano com vistas ao cumprimento da missão institucional.

Presentes em propostas de avaliação institucional que se intitulam formativas, como no caso do PAIUB e do SINAES, o autoconhecimento e a tomada de decisão sugerem que a avaliação na universidade, deve ser orientada por uma lógica de transformação e mudança institucional.

Dentre as características mais importantes da avaliação formativa, Dias Sobrinho (2003a, p. 132) define que essa avaliação é: global (o objeto é o conjunto articulado da instituição), integradora (o processo busca construir a integração entre as diversas estruturas), participativa e negociada (amplo envolvimento ativo dos atores da instituição), operatória e estruturante (estrutura e operacionaliza idéias e ações de melhoramento), contextualizada, formativa (ou pedagógica, educativa), permanente (ou contínua, internalizada como cultura), voluntária (decisão própria da instituição e de seus membros) e adaptada a cada instituição.

A concepção meritocrática é referenciada na literatura especializada como concepção tecnológica (Dias Sobrinho, 2000), somativa (Balzan & Dias Sobrinho, 1995) ou meritocrática (Belloni, 2003) e consiste em uma orientação voltada a:

[...] avaliar ações ou produtos já realizados. É procedimento largamente utilizado para cobrar, pedir contas, medir, fiscalizar, hierarquizar. Tem caráter burocrático e tecnocrático, bastante ao gosto das entidades governamentais interessadas em mensurar, comparar e classificar cursos e instituições, segundo indicadores objetivos de produtividade e eficiência. (BALZAN & DIAS SOBRINHO; 1995, p. 66-67)

Trata-se de uma visão organizada por esquemas preponderantemente objetivos, orientadas por uma ética utilitária, pragmática e individualista. Tem uma concepção mecanicista e elementarista do mundo, na qual emprega os métodos quantitativos, para fazer medições controladas; busca ser objetivo e se orienta ao resultado. Interessam principalmente a utilização de instrumentos fidedignos e os resultados quantificáveis, supostamente imunes e valores, imediatos e suscetíveis a comparações objetivas.

Dias Sobrinho (2003a, p. 102) afirma que esse tipo de avaliação não se preocupa em ser essencialmente educativa; pois sua principal finalidade é servir de instrumento de informação e de legitimação para as políticas dos governos. Trata-se de um instrumento valioso para os governos, que necessitam de informações rápidas, comparativas e de alcance geral.

O ENC é o exemplo mais acabado de avaliação promovida no Brasil segundo esse marco interpretativo. Ele se atrela, entre outras, às idéias de controle, eficiência, competitividade e comparabilidade, conforme analisado no primeiro capítulo desta pesquisa.

A avaliação que se restringe a medir quantidades e volumes e comparar instituições não considerando sua diversidade, sua identidade institucional, sua história e outras condições específicas, pode ser muito útil para os responsáveis

pelas políticas educacionais, entretanto, para a compreensão e transformação da universidade, ela é claramente insuficiente.

Os modelos de avaliações desenvolvidas no Brasil, a partir da década de 1980, ora estão baseados na concepção de avaliação formativa ora na meritocrática. As avaliações pautadas na concepção meritocrática, ainda que realizadas por meio de atos governamentais, são amplamente criticadas por não considerarem uma visão ampla da instituição universitária. As avaliações fundamentadas na concepção formativa são consideradas mais adequadas por considerar uma visão global da universidade.

A avaliação formativa prioriza os processos pensados e desenvolvidos pelos diversos sujeitos que constituem a vida universitária, sendo a comunidade acadêmica titular da própria avaliação. Por meio de ações participativas e democráticas, os sujeitos passam a conhecer a instituição e desenvolvem instrumentos qualitativos e quantitativos com o objetivo de identificar os problemas e suas causas para atuarem de forma a melhorar as atividades da instituição.

A avaliação meritocrática é desenvolvida por meio de organismos governamentais, os quais possuem a titularidade da avaliação. Por meio da utilização de instrumentos quantitativos os avaliadores externos consolidam resultados parciais do desempenho das instituições, que podem levar ao ranqueamento das instituições e a ampliação da competição entre elas.

Percebe-se que as concepções apresentadas possuem posições ideológicas e políticas antagônicas. A escolha de uma concepção formativa ou meritocrática trará diferentes efeitos e resultados na instituição avaliada.

Diante das considerações apresentadas sobre as concepções formativa e meritocrática, entende-se que é importante que a Universidade prime por um processo avaliativo que valorize a discussão coletiva, a participação e construção democrática e o autoconhecimento para as tomadas de decisões com vistas ao cumprimento da missão e objetivos institucionais, desta forma, faz-se necessário desenvolver modelos avaliativos formativos, que contribuem para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa na instituição.

Cultura de Avaliação Institucional

Nas literaturas e legislações sobre avaliação institucional, principalmente as que tratam do atual modelo de avaliação adotado no Brasil, o SINAES, é corrente a defesa da necessidade de desenvolvimento de uma cultura de avaliação nas instituições de educação superior.

Segundo Chiavenato (2000, p.100-101) cultura:

é o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores, atitudes e expectativas compartilhados por todos os membros da organização (...) É uma complexa mistura de pressuposições, crenças, comportamentos, histórias, mitos, metáforas e outras idéias que, tomadas juntas representam o modo particular de uma organização funcionar e trabalhar

A avaliação para se constituir de forma participativa, permanente, legítima e baseada em uma concepção formativa necessita fazer parte dos hábitos, valores e crenças que são aprendidos e compartilhados pelos integrantes da Universidade. É necessário que as pessoas e a instituição assumam a avaliação como parte de seu cotidiano.

Dias Sobrinho e Ristoff (2000, p. 53) alertam para a necessidade de a Universidade desenvolver uma cultura institucional, que reconhece a avaliação como parte da rotina acadêmica, constituindo-se em uma ação do cotidiano regular da instituição. Advogam também que a avaliação deve ter espaço próprio no organograma, mas deve, principalmente, ser incorporada, internalizada nos sujeitos do processo acadêmico e decisório.

Construir uma cultura de avaliação significa que a avaliação deve ser incorporada ao cotidiano da Universidade de forma institucionalizada, como um espaço de reflexão sistemática, que subsidiará os processos de tomada de decisão.

Segundo Oliveira (2004, p. 75), a inexistência da cultura de avaliação institucional é um dos fatores que afetam significativamente a implementação e consolidação dos processos avaliativos nas universidades, considerando que

[...] a falta de cultura avaliativa pode estar associada a uma visão de avaliação para fins de fiscalização e punição ou ao julgamento do que é certo ou errado, à descrença a respeito da utilização dos resultados da avaliação para corrigir os problemas detectados e melhorar a instituição.

Para se consolidar uma cultura de avaliação institucional na universidade é imprescindível institucionalizá-la, considerando-a fundamental no dia-a-dia do fazer universitário, transformando-a em uma ação contínua, permanente e de participação ativa da comunidade acadêmica, a fim de garantir a legitimidade política e validade institucional do ato avaliativo.

Metodologia da Pesquisa

Na pesquisa, a abordagem tem caráter qualitativo, uma vez que analisou fenômenos que envolvem os seres humanos e suas relações sociais.

O estudo de caso foi empregado num estudo exploratório-descritivo, visto que se pretendeu obter informações e conhecer os fenômenos por meio da exploração, para assim, descrever a realidade sobre a auto-avaliação na UFRA.

Quanto aos procedimentos técnicos adotados para o desenvolvimento deste estudo, foram utilizados:

- Pesquisa bibliográfica: pesquisas em *sites* da internet, livros, dissertações e artigos.
- Pesquisa documental: foram utilizados os documentos existentes na UFRA e no acervo de outras instituições de ensino superior do Pará.
- Entrevista com perguntas abertas: foi realizada com os gestores e componentes da CPA, responsáveis pela implementação e desenvolvimento da auto-avaliação na UFRA, no período 2005/2006. A entrevista permitiu a compreensão dos sentidos da auto-avaliação atribuídos pelos participantes envolvidos.

No tratamento dos dados foi utilizado o processo analítico-descritivo. Para Minayo (2000, p.26), “[...] o tratamento do material conduz à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aponta de singular como contribuição”.

Resultados e Considerações Finais

O objetivo geral deste trabalho foi analisar o processo de implementação da auto-avaliação institucional proposta pelo SINAES na Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), no período 2005-2006.

O interesse pelo assunto surgiu do contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que deu início a mais uma política de avaliação da Educação Superior no Brasil. O SINAES definiu que a avaliação das instituições de educação superior será realizada por meio de três etapas distintas, a saber: nas instituições de Educação Superior, em dois momentos, pela avaliação interna e externa; a avaliação dos cursos de graduação; e a do desempenho dos estudantes.

O estudo em tela focaliza a auto-avaliação ou avaliação interna, conceituada pelo CONAES (BRASIL, 2004) como um processo por meio do qual a instituição possa analisar internamente o que é e o que deseja ser, o que realiza, como se organiza, administra e age, visando identificar suas potencialidades, bem como suas fragilidades, para evitá-las no futuro.

Pelo SINAES atribui-se à auto-avaliação um de trabalho de diagnóstico global da instituição, que desvelam as suas potencialidades e fragilidades, que deverão ser trabalhadas por meio do planejamento organizacional.

Por meio do SINAES, os processos de auto-avaliação das instituições de educação superior passou a ser obrigatório, este fato despertou a curiosidade científica no sentido de buscar revelar como essa política foi colocada em prática em uma universidade pública na Amazônia, por meio das questões:

a) as ações desenvolvidas pela CPA/UFRA para implementação e desenvolvimento do processo de auto-avaliação institucional.

b) os significados e finalidades atribuídas à auto-avaliação pelos gestores institucionais e membros da CPA.

c) os principais desafios e limitações percebidas no processo de implantação e desenvolvimento da auto-avaliação institucional, bem como conhecer suas perspectivas acerca desse processo.

As informações levantadas revelam que a instituição implementou a auto-avaliação nos anos 2005-2006, em cumprimento aos processos de avaliação e regulação determinados pelo SINAES. Apesar de a instituição ter anunciado a auto-avaliação com a finalidade formativa com vistas a promover a consciência da comunidade universitária e o desenvolvimento organizacional; a preocupação com os aspectos regulatórios foi mais evidenciada, acentuando-se o entendimento da auto-avaliação como instrumento de controle do Estado.

A pesquisa evidenciou que as principais ações realizadas para a implementação da auto-avaliação na UFRA foram a capacitação dos membros da CPA em processos de avaliação institucional, realização de seminários para a sensibilização da comunidade universitária, aplicação de questionários estruturados e análise dos dados para consolidação do relatório final.

Os dados revelaram pontos críticos na implementação da auto-avaliação na UFRA, na qual desde o início ficou evidenciada a participação passiva da comunidade universitária em todo o processo. A comunidade não foi chamada a construir o projeto de auto-avaliação da universidade, esta foi uma atividade realizada apenas pela CPA. Constatou-se que a comunidade foi chamada à participar apenas respondendo o questionário elaborado pelos membros da CPA.

Inferese-se que a comunidade ufraniana não foi protagonista do processo avaliativo, em virtude da sua participação passiva e pontual nessa implementação. É importante salientar que ser protagonista de um processo avaliativo é condição

fundamental para a garantia de legitimidade técnica e política da avaliação, fundamentalmente quando se trata de um processo com caráter formativo.

O baixo grau de envolvimento e a ausência de expressividade da comunidade universitária em todo o processo avaliativo foram pontos fundamentais para constatar que a auto-avaliação na UFRA não se efetivou como um trabalho coletivo, negociado e participativo, haja vista a centralidade do trabalho na CPA.

A auto-avaliação é uma ação pela qual a instituição produz conhecimentos a respeito de suas atividades, papéis, estruturas e políticas, por meio de um processo sistemático de análise, que acontece no seio da comunidade universitária, logo a titularidade dessa avaliação precisa pertencer aos sujeitos que cotidianamente produzem a instituição, o que não descarta o trabalho de comissões.

As informações levantadas nesta pesquisa anunciaram que pelo fato dos diversos segmentos da comunidade universitária terem se envolvido passivamente no processo de implementação da auto-avaliação, figuraram apenas como meros produtores de informações, o que leva a crer que se tratou de um processo ocorrido sem o devido comprometimento e negociação da comunidade.

A participação passiva da comunidade configurou-se como o principal desafio e limitação na implementação da auto-avaliação da UFRA, pois não ocorreu o devido envolvimento dos diversos segmentos no processo de análise, discussão e planejamento do empreendimento.

A pesquisa evidenciou, ainda, que as carências de infra-estrutura, recursos tecnológicos e financeiros também dificultaram a implementação da auto-avaliação na UFRA. Diante do exposto, salientamos que implementar um processo auto-avaliativo requer a organização e disponibilização dos recursos necessários pela gestão universitária. Isso significa que a auto-avaliação deve ser levada em consideração no planejamento orçamentário da instituição.

Sobre as perspectivas desenvolvidas pelos membros da CPA e pelos gestores da universidade ao longo do processo de implementação da auto-avaliação, ficou evidente nas entrevistas realizadas, o quanto as pessoas acreditaram que a auto-avaliação geraria melhoras, mudanças e soluções para os

problemas institucionais. Entretanto, a pesquisa evidenciou que o apoio promovido pela gestão no início do processo não foi percebido diante dos resultados da auto-avaliação, o que levou à sentimento de frustração dos membros da CPA.

Acredita-se que a auto-avaliação somente se configurará como formativa se ocasionar uma nova forma de pensar e fazer universitário para redimensionar as ações que constituem o tripé ensino, pesquisa e extensão.

A proposta do SINAES articula os papéis de avaliação formativa e regulatória na educação superior, com clara intenção de formar uma cultura de avaliação nas instituições de ensino superior com o discurso valorativo da avaliação formativa sobre a regulatória.

O estudo realizado na UFRA demonstrou que a auto-avaliação realizada na instituição se caracterizou por seu caráter regulatório, com fins ao cumprimento da legislação em vigor. Assim sendo, a auto-avaliação atendeu ao controle do Estado na confecção e envio de um relatório para cumprimento das exigências da Lei 10.861/2004.

O estudo em tela possibilitou o entendimento de alguns elementos que constituíram a implementação da política de auto-avaliação expressa pelo SINAES na instituição pesquisada. Espera-se que os achados possam subsidiar reflexões a respeito da temática de implementação da auto-avaliação institucional instituída pelo SINAES.

Referências

BALZAN, Newton Cesar; SOBRINHO, José Dias. Avaliação Institucional – teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

BELONI, Isaura. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. Revista Linhas Críticas. Revista semestral da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, volume 5, n. 9, p. 31-58, jul-dez. 1999.

_____. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, Luiz Carlos (Org.). Avaliação de escolas e universidades. Campinas: Komedi, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15 de abr. 2004a. n. 72, Seção 1, p. 3-4.

_____. Ministério da Educação (MEC). Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA). Bases para uma nova proposta de Avaliação da Educação Superior. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>>. Acesso em: jan. 2008.

_____. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Diretrizes para a avaliação das Instituições de Educação Superior. Brasília: MEC, 2004a.

_____. Avaliação externa das Instituições de educação superior: diretrizes e instrumento. Brasília: MEC, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação da Educação Superior. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003a.

_____. RISTOFF, Dilvo I. (org.). Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência. Florianópolis: Insular, 2000.

EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Lourdes (org). Políticas e Gestão da Educação

Superior: Desafios e Perspectivas. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. 296p.

FERNANDES, Maria Estrela Araújo. Avaliação institucional da escola: base teórica e construção do projeto. 2. ed. Fortaleza: Edições D. Rocha, 2002.

LEHER, R. Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza, 1998. Tese (doutorado). Faculdade de Educação, USP, São Paulo.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Fátima Regina de Souza. Avaliação institucional da universidade: a experiência da Universidade Federal da Bahia. 2004. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

PAIUB. Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. Documento básico. Brasília [s.n.], 1993. Mimeografado.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; MANCEBO, Deise (Org.). Reforma Universitária: dimensões e perspectivas. São Paulo: Alínea, 2006. 231 p.

SHIROMA, Eneide Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. Política Educacional. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 128 p.