

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

POLICY EVALUATION IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Ménithen Ness Gouveia

RESUMO

Aos longos dos anos, diversas políticas vêm sendo implantadas com a finalidade de estipular regras e formas de avaliar Instituições de Ensino Superior e de criar cultura avaliativa dentro das Universidades. Cada nova política utiliza-se de exemplo da anterior e cada vez há a interação de todos os membros que compõem a comunidade acadêmica. Este estudo objetivou relatar, de forma breve, cada política de avaliação implantada até os dias de hoje e salientar a importância do Avaliar para que oriente as organizações no caminho da sua visão.

Palavras-chave: avaliação, universidades, políticas.

ABSTRACT

After the long years, several policies have been implemented in order to establish rules and ways of assessing HEIs and create evaluative culture within universities. Each new policy makes use of the previous example and each time there is the interaction of all the members of the academic community. This study describes, briefly, each evaluation policy in place by the day and highlight the importance of Rate for that guide organizations in the way of your vision.

Keywords: evaluation, universities, political.

O tema avaliação não é novidade no universo da educação superior do País. Desde os anos 80 o governo tenta criar e estimular a cultura avaliativa nas universidades. Diversos programas e alterações legais de avaliação para a educação superior foram propostos ao longo dos anos. Os resultados de cada experiência influenciaram a formulação das normas que regulam a avaliação nos dias de hoje. Inicialmente, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) em 1983 até 2004 com a Lei Federal nº 10.861 que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e que integra a autoavaliação ou avaliação interna ao processo de avaliação institucional.

Ao final do século XX, o modo desordenado como se deu a expansão do sistema de educação superior chamou a atenção dos gestores e formuladores de políticas para a necessidade da aplicação de instrumentos de avaliação, destinados a assegurar níveis de qualidade capazes de corresponder às demandas de formação profissional e de atender a critérios científicos e acadêmicos reconhecidos internacionalmente.

Muitos processos avaliativos e de planejamento nas universidades públicas, ocorrem, geralmente, de forma desorganizada e seus resultados nem sempre são sistematizados, pois os eventos avaliativos e de planejamento são pontuais e fragmentados. Estes podem ocorrer em um ambiente crítico e sob tensão gerada na própria comunidade universitária e na sociedade. Entretanto, Rodrigues (2006) salienta que deveriam ser contínuos, coletivos e dinâmicos.

Este trabalho objetivou relatar de forma breve a construção da política de avaliação das instituições de ensino superior no País. Avaliar é uma ação fundamental para identificar a eficiência e eficácia de qualquer processo. O Avaliar faz parte do planejamento estratégico e através dele é que as ações corretivas vão direcionar a organização para o lugar em que ela quer estar (Chiavenato, 2004).

Conforme Polidori (2007), o Estado tem que deixar de ser controlador e atuar num papel de supervisão conseguindo que seja desenvolvido o que se chama de Estado Avaliador. Ou seja, o Estado, através de seu governo fornece condições para que as IES desenvolvam as suas atividades de uma forma participativa mas nem por isto, afasta-se completamente do processo.

Inicialmente, a regulação da avaliação superior no Brasil teve seu começo marcante, na legislação brasileira, na década de 80, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE), como desdobramento de discussões internas do Conselho decorrente das greves mantidas nas universidades federais de acordo com o que relatam Barreyro e Rothen (2008). Este Programa desenvolveu questionários voltados para estudantes, dirigentes, docentes e administradores de instituições de educação superior que objetivavam analisar o impacto da Lei nº 5.540/1968, referente a temas principais como gestão, disseminação e produção do conhecimento. Esta lei, hoje parcialmente revogada, fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior. Para análise do PARU tomou-se como fonte primária o texto “Programa de Avaliação da Reforma Universitária”, de autoria do Grupo Gestor da Pesquisa (1983), publicado na revista Educação Brasileira, editada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

Para Barreyro e Rothen (2008), a avaliação no PARU foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como uma metodologia de pesquisa que permitiria não só obter os dados, mas também permitiria fazer “uma reflexão sobre a prática”. Assim, com a finalidade de realizar uma pesquisa de avaliação sistêmica, recorreu à “avaliação institucional” e considerou à “avaliação interna” como procedimento privilegiado. Propôs a participação da comunidade na auto-avaliação, tornou-se o precursor em experiências de avaliação, mas não conseguiu concluir suas atividades e ser finalizado devido a disputas internas relacionadas a quem competia responsabilizar-se pela avaliação dentro do Ministério da Educação.

Em 1985, com o intuito de criar uma nova política para a educação superior, o governo do presidente José Sarney instituiu a Comissão Nacional o qual era composta 24 membros de diversas áreas: docentes, discentes, industriais e sindicalistas propiciando visões diversificadas

para a educação superior brasileira. Ainda Barreyro e Rothen (2008), esta Comissão defendeu a autonomia universitária, atrelada a um processo de avaliação externa e valorização do mérito acadêmico com uma concepção regulatória de avaliação.

Com o intuito de propor uma Reforma Universitária, o MEC criou o Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior (GERES). O trabalho não foi discutido e nem votado no Congresso Nacional mas muitos autores o classificam como instaurador da visão de regulação e controle da educação superior em vez do documento proposto pela Comissão. Segundo Simon Schwartzman (1988), o resultado do trabalho da GERES recuperou o documento da Comissão para elaboração de sua proposta e foi apresentado um relatório que constava de um texto introdutório, dois anexos e dois anteprojetos de lei. De acordo com Cunha (1997), o projeto foi criticado pelos professores, estudantes e funcionários temendo que "a dotação global pudesse levar à desobrigação do governo para com o suprimento de recursos" e porque "as entidades de professores temiam a perda de força política se tivessem que orientar suas reivindicações para dentro de cada universidade". Para Barreyro (2007) a GERES entendia que o sistema deveria ser flexibilizado, tanto nos seus objetivos como na sua estrutura organizacional, abandonando a idéia presente da Reforma Universitária de que o modelo único seria a universidade.

A fim de "estabelecer diretrizes e viabilizar a implementação do processo de avaliação institucional de processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras" (art. 1), criou-se na década de 90, o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) e embora a participação neste programa tenha sido por adesão das instituições, teve apoio do Ministério da Educação por um determinado período e foi bastante relevante para desenvolver uma cultura de avaliação institucional. O PAIUB trazia princípios de autoavaliação e avaliação externa da instituição, mas com uma visão mais abrangente envolvendo a missão institucional na sociedade.

Conforme Barreyro e Rothen (2008) a constituição do PAIUB deu-se a partir da Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras, esta Comissão foi composta por diversos membros representantes de Universidades e entidades. Era uma comissão também diversificada e contava com apoio e coordenação da Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação. A Comissão Nacional desenvolveu o "Documento Básico - Avaliação da Universidade Brasileira: uma proposta nacional", contendo referências teóricas sobre a avaliação da educação superior e orientações para sua implantação.

A Comissão Nacional de Avaliação (1993) em seu Documento Básico defendeu como princípios da avaliação: a conscientização da necessidade de avaliação pelos segmentos envolvidos; a pertinência dos critérios adotados para o desenvolvimento da avaliação e o envolvimento direto dos segmentos da comunidade acadêmica na execução e implementação da avaliação institucional. A proposta do PAIUB era de dar ênfase à avaliação do ensino da graduação alegando a abrangência do ensino da graduação e os seus efeitos na sociedade.

Os princípios que nortearam a elaboração do PAIUB foram (Brasil, 1993):

- 1 - Globalidade;
- 2 - Comparabilidade;
- 3 - Respeito à identidade institucional;
- 4 - Não punição ou premiação;
- 5 - Adesão voluntária;
- 6 - Legitimidade;
- 7 - Continuidade.

Por fim, ainda na década de 90 houve a instituição do Exame Nacional de Cursos (ENC) pela Portaria nº 249, de 18 de março de 1996 (BRASIL, 2012e). O ENC foi o primeiro exame em larga escala obrigatoriamente previsto para os cursos de graduação. Este exame, apelidado de "provão", tinha como instrumentos a prova e um questionário respondido pelos alunos, de

participação obrigatória. Utilizava procedimentos amostrais e calculava a partir das notas dos alunos o desempenho dos cursos de graduação.

No ENC o foco é na avaliação do curso somente na dimensão ensino e tem função classificatória servindo como base para uma possível fiscalização e regulação do Estado. “No ENC a ênfase recai sobre os resultados, com a produtividade e a eficiência” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2012, p. 28). O ENC foi aplicado até o ano de 2003, a partir do ano de 2004, com a instituição do SINAES a dinâmica da avaliação mudou e passou a ser desenvolvido o ENADE (Exame Nacional de Desempenho do Estudante).

A partir de 2004, implantou-se o SINAES que foi construído a partir do trabalho da Comissão Especial de Avaliação (CEA), e segundo Leite (2010. p24):

“com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da educação superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.”

O relatório final – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior – expressa o resultado da experiência de avaliação desenvolvida e acumulada pelas instituições de educação superior, em nosso país, desde meados da década de 80, no contexto de uma ampla reflexão sobre a literatura e a prática avaliativa em âmbito internacional. Desde experiências pioneiras em algumas universidades até o amplo processo de avaliação institucional desencadeado, na década de 90, pelo PAIUB, de acordo com Leite (2010).

O SINAES tem o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. E de acordo com a Lei de criação nº 10.861 de 15 de abril de 2004, apresenta como características a avaliação institucional como centro do processo avaliativo; a integração de diversos instrumentos com base em uma concepção global e o respeito à identidade e à diversidade institucionais.

Ainda na Lei 10.861, esse sistema é composto por três eixos que compreendem a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes. O primeiro eixo, que corresponde ao desenvolvimento da “avaliação das instituições”, tem como principal objetivo verificar como as IES são constituídas, qual a sua capacidade de atendimento à comunidade acadêmica em todos os seus alcances e, neste item, está incluído um dos pontos mais importantes do sistema avaliativo: o desenvolvimento do processo de autoavaliação.

Como objetivos deste Sistema pode-se citar a identificação do mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação. Assim como a melhora da qualidade da educação superior, orientar a expansão da oferta e a promoção da responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia.

O SINAES considera dez dimensões que devem ser avaliadas na avaliação institucional, são elas:

1. Missão e PDI
2. Política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão
3. Responsabilidade social da IES
4. Comunicação com a sociedade
5. As políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e técnico-administrativo
6. Organização de gestão da IES
7. Infraestrutura física
8. Planejamento de avaliação

9. Políticas de atendimento aos estudantes

10. Sustentabilidade financeira

A proposta é que a avaliação institucional seja integrada por diversos instrumentos complementares. A autoavaliação deverá ser conduzida pela Comissão Própria de Avaliação – CPA e esta será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação.

De acordo com a CONAES (2004), a avaliação institucional é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada comunidade acadêmica, visando a promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis, nos termos da sua missão.

Dias Sobrinho e Balzan (1995) apontam que, além das práticas avaliativas pontuais e fragmentadas, a avaliação consiste num empreendimento sistemático que busca a compreensão global da universidade, pois ela é:

“uma instituição pluralista e multidimensional que se constrói nos movimentos das relações de forças. Para compreendê-la, é necessário buscar o entendimento das redes de significações múltiplas e o conjunto de processos e relações que se produzem em seu cotidiano.”

Nessa perspectiva, Leite (2007) enfatiza que é essencial perseguir modelos de excelência para as instituições de ensino. A avaliação institucional tem sido tema obrigatório em qualquer reflexão que se faça hoje em âmbito universitário. Atualmente as universidades sofrem cobranças por parte do governo, da imprensa, da comunidade, de outras instituições, inclusive entre as universidades, o que vem a demonstrar a importância dos resultados das avaliações para a própria manutenção da imagem institucional.

É de suma importância que a avaliação possua respaldo dentro das instituições para que garanta a sua continuidade. É preciso que a mesma seja visualizada como um instrumento importante ao processo decisório, porque é inútil avaliar sem a perspectiva de efetuar correções de rumo, somente para cumprir certos critérios impostos pelo governo, sem visualizar as melhorias que a mesma pode vir a acrescentar ao ambiente institucional.

Para Belloni (2000) é preciso que as instituições educacionais tenham consciência dos objetivos ou funções da avaliação institucional, ou seja, (i) estabelecer mecanismos de controle de qualidade de funcionamento e, principalmente, do produto das instituições, visando melhores padrões de eficiência e eficácia; (ii) fornecer informações à própria instituição, ao sistema e à sociedade, com vários objetivos e (iii) institucionalizar um processo de sistemática de reflexão e tomada de decisão com vistas a efetividade social do seu funcionamento (cumprimento da missão).

Como função social, conforme Belloni (2000), a avaliação refere-se à possibilidade de levar uma instituição e o sistema a reexaminarem o seu funcionamento e o cumprimento das funções, mas, principalmente a reformularem a sua missão ou projeto institucional diante de novas características e demandas do desenvolvimento científico-tecnológico e sócio-cultural, levando à ampla transformação.

Rodrigues (2006, p.18) diz que:

“o tema do ensino, sem dúvida, está associado a uma avaliação crítica da universidade, vista em muitos casos e situações como anacrônica e desperdiçadora de recursos. Quando se questiona o termo avaliação, é preciso possuir argumentação teórica e prática para discutir o assunto, visto ser muito amplo e muitas vezes de difícil medição. Avaliar está presente no dia-a-dia de qualquer pessoa ou organização e tornou-se uma tarefa de fundamental importância em ambiente de trabalho, porque faz um diagnóstico do quão eficiente/ eficazes estão sendo tratados os recursos.”

Para Trigueiro (2004), a avaliação institucional é o processo que envolve o esforço da instituição em se conhecer e ser conhecida por outros setores da sociedade e que, articulada ao planejamento, tem grande potencial para contribuir na gestão estratégica.

Para a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES (2004), a avaliação da instituição é aquela que visa a IES como uma totalidade integrada, buscando identificar o grau de coerência que há entre sua missão e as políticas s institucionais efetivamente realizadas.

Para Peroni (2003) a avaliação em larga escala é um dos principais pilares das políticas educacionais em que o Estado não é mais o executor das políticas e sim o coordenador e financiador.

Em suma, para Sordi (2006) a avaliação institucional passou a ser:

“o eixo articulador dos processos de captação da qualidade dos cursos e a designação de uma CPA passou a ser a estratégia viabilizados dos princípios de participação e legitimidade política indispensáveis a qualquer processo de avaliação que se quer consequente.”

Pode-se concluir que o tema avaliação não foi esquecido pelos governantes do País. Ao longo dos anos, diversas foram as políticas implantadas a fim de que através da avaliação institucional, as universidades possam visualizar o trabalho que vêm realizando. O avaliar é uma ferramenta fundamental para que seja avaliada a eficiência, a eficácia e principalmente, a efetividade do trabalho desenvolvido pela organização. Apesar de ainda não se ter uma cultura avaliativa forte nas universidades, as políticas existem e ajudam a regular o ensino na sua forma mais plena.

Referências:

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Do provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior**. Raies, Campinas, 2004.

BELLONI, Isaura. **A função social da avaliação institucional**. In: DIAS SOBRINHO, José;

BRASIL. Lei nº10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial da União de 15 de abril de 2004. Presidência da República, Brasília, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral de Administração**. Ed. Elsevier, São Paulo, 2004.

LEITE, Denise B. **Avaliação participativa e qualidade os atores locais em foco**. Ed. Sulina, Porto Alegre, 2009.

LEITE, Denise B. **Inovação, avaliação e tecnologias da informação**. Ed. Pacartes, Porto Alegre, 2010.

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. **Orientações gerais para o roteiro da auto-avaliação das instituições**, 2012. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional

POLIDORI, Marlis. **Avaliação institucional participativa**. Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, 2007.

RODRIGUES, Cláudia Medianeira Cruz. **Proposta de avaliação integrada ao planejamento anual: um modelo para as UCGs**. Porto Alegre, 2004. Tese. (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFRGS,

2004.

DIAS SOBRINHO, Jose. **Avaliação da educação superior: regulação e emancipação.**
Insular, Florianópolis, 2003.