

Os processos de avaliação instituídos na Educação Superior e os processos de tomadas de decisão: significados, sentidos e efeitos¹

The processes of evaluation instituted in the Superior Education and the processes of decision taking: meanings, felt and effect

Elizeth Gonzaga dos Santos Lima²

Resumo

O objetivo deste texto é levantar questões sobre os processos de avaliação que estão instituídos nas universidades, respaldadas nos resultados das pesquisas que venho desenvolvendo sobre o Programa de Avaliação da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT. Trazemos uma reflexão sobre os significados, os sentidos e os efeitos da avaliação para o ensino, a pesquisa, a extensão e a gestão universitária. Levantamos questões sobre a avaliação e as tomadas de decisão. Os resultados apontam para a importância de fortalecer os processos de avaliação participativos construídos pelas instituições e de consumir os resultados da avaliação junto às pessoas que os produziram, a comunidade acadêmica, provocando a reflexão e, conseqüentemente, as tomadas de decisão.

Palavras-Chaves: Avaliação Institucional. SINAES, Efeitos. Tomadas de Decisão.

Abstract

The objective of this text is to raise questions on the evaluation processes that are instituted in the universities, endorsed in the results of the research that I come developing on the Program of Evaluation of the University of the State of Mato Grosso - UNEMAT. We bring a reflection on the meanings, the directions and the effect of the evaluation for education, the research, the extension and the university management. We raise questions on the evaluation and the taking of decision. The results point with respect to the importance to fortify the participativos processes of evaluation constructed by the institutions and to consume the results of the evaluation next to the people who had produced them, the academic community, provoking the reflection and, consequently, the taking of decision.

Keywords: Institutional evaluation. SINAES, Effect. Taking of Decision.

1 Texto escrito a partir da pesquisa desenvolvida com a comunidade acadêmica da UNEMAT do Campus de Cáceres no período de 2004 a 2008 e apresentado no Fórum de Ensino da Universidade do Estado de Mato Grosso-UNEMAT/Cáceres – MT em 22/05/2008.

2 Doutora em Educação com especificidade em Avaliação pela Faculdade de Educação da UNICAMP. Professora do Curso de Pedagogia e do Mestrado em Educação da Universidade do Estado de Mato Grosso. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (GEPAVE)/CNPQ e Coordenadora do Projeto de Pesquisa: SINAES – Mudança ou Continuidade? Endereço: Rua Riachuelo, 1110 – B. Cavalhada, Cáceres-MT. Email: elizeth@top.com.br

Introdução

No princípio criou Deus os céus e a terra e, ao observar o que havia feito, disse:
 _ Vejam só como é bom o que fiz!
 E esta foi a manhã e a noite do sexto dia
 No sétimo dia Deus descansou. Foi então que o seu arcanjo veio e lhe perguntou:
 _ Senhor, como sabe se o que criou é bom? Quais são os critérios? Em que dados baseia o seu juízo? Que resultados, mais precisamente, o Senhor estava esperando? O Senhor por acaso não está por demais envolvido em sua criação para fazer uma avaliação desinteressada?
 Deus passou o dia pensando sobre estas perguntas e à noite teve um sono bastante agitado. No oitavo dia Deus falou:
 Lúcifer, vá para o inferno!
 E, assim nasceu, iluminada de glória, a avaliação.
 (De *A Verdadeira Estória do Paraíso Perdido*, de Halcom apud Ristoff, 1999)

A avaliação provoca um movimento de reflexão e ao mesmo tempo de crise em qualquer nível que está sendo operacionalizada. Esse movimento, que a princípio é contraditório, também é necessário ao processo de mudanças. Mesmo que as pessoas não aceitem os resultados da avaliação e tenham vontade de mandar o avaliador para o inferno, como vimos na história apresentada na epígrafe, elas poderão ficar incomodadas, refletindo sobre o resultado. São essas inquietações, tensões e conflitos que possibilitam o repensar das práticas.

Por causa desses conflitos que a avaliação provoca, poucas pessoas se dispõem a trabalhar com ela e, a maioria dos que trabalham a transforma em um instrumento técnico, cumprindo apenas determinações legais. É o medo de enfrentar os conflitos e as tensões que torna a avaliação um mecanismo de modernização da gestão, que, aparentemente, não tem efeito e não provoca mudanças.

Neste texto, levantamos questões sobre os processos de avaliação que estão instituídos nas universidades. Queremos trazer uma reflexão sobre seus significados, sentidos e efeitos para o ensino, a pesquisa, a extensão e a gestão universitária. Vamos pensar sobre “os processos de avaliação instituídos na Educação Superior e os processos de tomadas de decisão”.

Este texto está organizado em três momentos: no primeiro, apresentamos um breve panorama sobre a avaliação da educação superior no Brasil e na Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, com enfoque no Sistema Nacional de

Avaliação da Educação Superior (SINAES), que está em vigor atualmente; no segundo, levantamos questões sobre a avaliação e as tomadas de decisão, respaldadas nas pesquisas que estamos realizando e, no terceiro, discutimos a importância de fortalecer os processos participativos de avaliação construídos pelas instituições e de consumir os resultados da avaliação junto às pessoas que os produziram, a comunidade acadêmica, provocando a reflexão e, conseqüentemente, mudanças.

Breve panorama da avaliação da Educação Superior no Brasil e na UNEMAT com enfoque no Sistema Nacional de avaliação da Educação Superior (SINAES)

A Universidade pública está inserida num cenário mundial marcado por grandes e profundas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais. Tais alterações obrigam a universidade a atender diversas demandas externas, colocando em crise a idéia clássica de universidade fundada na noção de universalidade, na produção do conhecimento desinteressado e livre de determinantes externos. Não defendemos que a universidade deva ficar presa às teias do passado, ela deve acompanhar as mudanças, mas não deve perder de vista a sua capacidade de crítica e autocrítica.

Percebemos claramente as conseqüências dessas mudanças, principalmente, as econômicas, sustentadas pela onda da globalização, nas formas de conceber o Estado, o qual passou de Estado de Bem-estar social e provedor, para atuar como Estado de controle. Nesse caso, o mercado passou a determinar as demandas sociais, econômicas e políticas, passando o Estado a controlar o atendimento às demandas do mercado e, para isso, implantou as Políticas de Avaliação. Podemos citar como exemplo da prática do Estado Avaliador, as Políticas de Avaliação implantadas em todos os níveis de ensino: na Educação Básica está implantada o *Provinha Brasil*, o *Prova Brasil*, o SAEB e o ENEM e, na Educação Superior, o *SINAES*.

A preocupação do Estado em implantar mecanismos de avaliação foi estimulada por organismos internacionais. Segundo Peroni (2003, p. 110), “quase todos os últimos acordos assinados entre o Brasil e o Banco Mundial tiveram um componente de avaliação educacional, visando verificar a efetividade das ações geradas nos Projetos.”.

Outro aspecto que influenciou a iniciativa de implantação das Políticas de Avaliação institucional em nosso país foi o contexto da redemocratização. A Constituição de 1988 firmou princípio segundo o qual “quanto mais democrática a sociedade, mais necessárias seriam as avaliações que tomassem como parâmetro de desenvolvimento não só o nível de atendimento, mas também a qualidade dos

serviços essenciais oferecidos à maioria da população.” Com a aprovação da LDB (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996) a avaliação passou a ser obrigatória e, desde então, os municípios e Estados têm de se preocupar com ela.

Na Educação Superior, outro grande motivo que levou o Estado a implantar as Políticas de Avaliação foi a expansão desordenada dos cursos superiores, no final dos anos 1990 e inícios dos anos 2000. Esse crescimento desordenado acabou levando à queda progressiva dos padrões de qualidade dos cursos, portanto, foi necessário buscar medidas que garantissem, para todos, um ensino superior que atendessem aos padrões mínimos de qualidade. Nesse sentido, foi necessário implantar as Políticas de Avaliação da qualidade. Assim, as Políticas de Avaliação surgiram com o objetivo de buscar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

As iniciativas de avaliação para a Educação Superior surgiram desde 1977, com a avaliação do Sistema de Pós-Graduação desenvolvido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Em 1983, o Ministério da Educação criou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) que, segundo Leite, vigorou até 1986. Em 1985 é criado o Grupo de Estudos para a Reforma do Ensino Superior (GERES), que propõe um Programa de reformulação do ensino superior. Mas a efervescência da avaliação só acontece no início dos anos de 1990.

Em 1993 surgiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), elaborado pela comunidade acadêmica e legalmente viabilizado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). Nesse Programa, a UNEMAT se insere no contexto da Política de Avaliação, quando em 1994 atendeu à carta convite do MEC e elaborou seu primeiro projeto de avaliação institucional, mas este só foi aprovado em 1997, depois de atender às reformulações solicitadas pelo MEC. Desde então, a UNEMAT desenvolve o seu processo de autoavaliação, inicialmente como Programa de Avaliação Institucional da UNEMAT (PAIUNEMAT).

Em 1995, foi implantado o PROVÃO (Exame Nacional de Cursos). Ainda nessa mesma época tivemos o início da avaliação dos cursos que, no primeiro momento, recebeu o nome de Exame das Condições de Oferta. Em 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação que, no Capítulo IV (Da Educação Superior), art. 46, consolida a avaliação enquanto controle, quando legalmente atrela a autorização e os reconhecimentos da instituição e dos cursos a um processo regular de avaliação.

Em 2003, foi construída a proposta de avaliação que está em vigor atualmente: O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a seguir destacamos os pontos fundamentais deste Sistema.

O SINAES foi instituído como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de assegurar

o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da LDB - Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O SINAES integra três modalidades principais de instrumentos de avaliação:

- 1- Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES) – é o centro de referência e articulação do sistema de avaliação que se desenvolve em duas etapas: autoavaliação – coordenada pela CPA de cada Instituição; avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais – INEP, segundo diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).
- 2- Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) – incluem visitas *in loco* de comissões externas. A periodicidade desta avaliação depende diretamente do processo de reconhecimento e renovação a que os cursos estão sujeitos.
- 3- Avaliação do Desempenho dos Estudantes - Exame Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE) – aplica-se aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso, estando prevista a utilização de procedimentos amostrais.

Na proposta do SINAES estão descritos como princípios fundamentais: a responsabilidade social com a qualidade da educação superior; o reconhecimento da diversidade do sistema; o respeito à identidade, à missão e à história das instituições; a globalidade, isto é, a compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada, e continuidade do processo avaliativo. Esses princípios nos levam a afirmar que a proposta do SINAES tem sustentação teórica nos princípios da participação, retomando os princípios do PAIUB.

O Processo de Avaliação Institucional implantado pelo SINAES e os Processos de Tomadas de Decisão: A busca pelo fortalecimento da Avaliação Institucional Participativa

As análises que apresentamos a seguir são constatações da pesquisa desenvolvida com a comunidade acadêmica da UNEMAT, Campus de Cáceres, sobre o processo de avaliação institucional que está sendo operacionalizado desde o ano de 1997. Os atores da pesquisa foram os membros da Comissão Própria de Avaliação – CPA, gestores, professores, funcionários e alunos. Utilizamos como metodologia a abordagem quanti-qualitativa e, para coleta de dados, a técnica do

questionário, grupo focal e observações. Trabalhamos com 191 sujeitos, sendo 149 alunos, 25 professores e 17 funcionários, que responderam o questionário. Após tabulação e análise das informações resultantes desse instrumento de pesquisa, realizamos os encontros com cinco grupos focais, organizados por segmento, com 11 participantes, sendo um de cada curso. Assim, tivemos 5 grupos focais: dos Professores, Alunos, Funcionários, Gestores (Chefes dos Cursos) e CPA. Os resultados dos grupos focais foram analisados e confrontados com os resultados dos questionários, à luz da teoria crítica.

Ao analisarmos as Políticas de Avaliação para a Educação Superior constatamos diferenças entre a proposta do PAIUB e do SINAES, que precisam ser levadas em consideração na busca pelo fortalecimento da avaliação participativa. Uma dessas diferenças está na forma de sua implantação. Enquanto o PAIUB foi implantado a partir de uma carta-convite, com adesão voluntária das instituições, o SINAES foi implantado como exigência legal, por força de lei, pois as universidades constituíram a CPA a partir de uma determinação do INEP/MEC. Outra diferença consiste nos efeitos e sentidos regulatórios e de controle que o SINAES impõe sobre os resultados da avaliação. Segundo o documento “Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior”, a regulação se faz da seguinte forma: Uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da CONAES), são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação. Os resultados produzidos pela avaliação servem para credenciar e/ou reconhecer os cursos e as instituições.

Ainda encontramos na proposta do SINAES dois vieses, que *a priori* são contraditórios: a avaliação como controle e regulação e a avaliação participativa. Nesse sentido, questionamos: Como as instituições estão operacionalizando o SINAES? Quais desses vieses estão defendendo e colocando em prática? O da Regulação, quando os resultados servem apenas para reconhecimento, credenciamento de cursos e da instituição, ou o da participação, quando os mesmos servem para criação de espaços de discussão com a comunidade, buscando problematizar as dificuldades e proposições que implementem as tomadas de decisão? A forma de participação no SINAES deve ser uma escolha de cada instituição.

O Poder Público tem o dever, via Estado Avaliador, de criar formas de acompanhamento e mecanismos de avaliação capazes de garantir a qualidade das instituições educacionais, e as instituições devem prestar informações para que a regulação aconteça, contudo, a instituição não pode abrir mão da sua autonomia para construir sua autoavaliação, para transformar seus resultados em instrumentos que fomentem as discussões nos espaços da universidade e provoquem a reflexão, ainda que essa escolha vá gerar, conseqüentemente, conflitos e tensões.

Os resultados produzidos pela avaliação devem ser consumidos pelos seus atores, que os produziu (alunos, professores, funcionários e gestores), e não apenas para uso regulatório do Estado (reconhecimento de cursos e credenciamento das instituições).

A pesquisa realizada mostrou que, por causa dos efeitos e consequências da avaliação, para muitos, ela é um engodo; para outros, apenas instrumento de modernização da gestão que cumpre fins de uma política proposta pela nova ordem capitalista, neoliberal e globalizada. Defendemos, na tese de doutorado, que a avaliação é uma das vias para a democratização da universidade e continuamos nesta defesa. Não estou sozinha nessa perspectiva. O teórico Boaventura de Souza Santos (2005, p.14) diz que “Na verdade, a Avaliação Participativa é um processo que corre dentro das possibilidades de emancipação.” Denise Leite (2005, p.128) considera que “na minha maneira de ver, a universidade brasileira precisa trabalhar com os valores da democracia forte (participativa e não representativa), traduzida em uma gestão e uma avaliação institucional em que a participação seja um direito pedagógico.”

Não dá para citar e analisar, aqui, todos os teóricos que defendem a avaliação como tomadas de decisão, mas posso lembrar ainda de Dias Sobrinho, Luiz Carlos de Freitas, Saul, Hoffman, Mara de Sordi, Dilvo Ristoff, House, dentre outros.

Ainda constatamos que a comunidade acadêmica também acha importante a avaliação para as tomadas de decisão, reafirmam sua necessidade e dizem que ela deve continuar existindo, mas afirmam que até hoje os processos implantados não trouxeram melhorias.

Constatamos uma contradição, pois, se por um lado podemos afirmar que a avaliação é o instrumento de mudança, por outro afirmamos que estas não vêm acontecendo na prática. Alguns chegam a dizer que não acreditam mais nos processos avaliativos.

Nesse contexto, a questão que levantamos para discussão é: para que tem servido a avaliação institucional na universidade, como torná-la instrumento de mudanças e sair do discurso para a prática?

As respostas para esse questionamento precisam ser discutidas coletivamente. Temos estudado profundamente esse assunto e defendemos que uma das estratégias para que a avaliação implemente os processos de tomadas de decisão, é tomar a decisão de começar pelo uso dos seus resultados. Estes devem ser usados como instrumentos que possibilite a criação de espaços de discussão e de reflexão na universidade. Nesse sentido, pensando como Bourdieu, para o qual o espaço social é um lugar de reflexão, em que se fazem presentes diferentes capitais simbólicos, culturais, sociais e econômicos, o que gera relações de poder conflitantes. O exercício da discussão entre posições diferenciadas no mesmo campo é necessário e engendra novos sujeitos e novas práticas, o que possibilita as tomadas de decisão. A Avaliação Institucional Participativa deve ser o caminho para essa reconstrução.

Entendemos que ainda não esgotamos essa discussão, não temos respostas prontas e nem encontramos alguém que as tenham. O nosso desafio na avaliação é lidar com as contradições e fortalecer a autoavaliação institucional, vencendo a cultura da avaliação apenas enquanto controle e regulação, sem cairmos no engodo do democratismo, em que tudo que se faz é de qualidade.

É preciso estabelecer um diálogo aberto entre o Estado, a sociedade e a universidade, a fim de buscar as demandas e prioridades sociais. A avaliação institucional participativa pode ser uma das alternativas que possibilita esse diálogo. As instituições devem investir nos processos internos de avaliação e usar os resultados como estratégia para fomentar o debate com a comunidade acadêmica, ao invés de produzir os resultados apenas para atendimento à legalidade. Dessa forma, a avaliação deixa de ser apenas uma questão meramente técnica e burocrática, passando a ter efeitos sobre as práticas, na medida em que provoca reflexão.

Considerações Finais

Concluimos enfatizando que o SINAES, cujo princípio se inscreve também na participação, é um Sistema que precisa ser reconstruído pelas instituições; não é uma proposta pronta e acabada. O SINAES apresenta diretrizes que, a partir das experiências das instituições, podem ser melhoradas, aperfeiçoadas e reconstruídas. Dessa forma, a instituição não deve fazer do SINAES um modelo a ser apenas seguido, repetido e colocado em execução sem discussão, como tem acontecido na maioria das instituições. Se estas assim o fizerem, teremos, num curto espaço de tempo, um Sistema de Avaliação defasado, porque a continuidade e o sucesso do processo dependerão das experiências que as instituições desenvolvem e acumulam.

É necessário aprendermos que o processo de avaliação também precisa ser avaliado para garantir o seu aperfeiçoamento e qualidade. No caso do SINAES, são as instituições que terão condições para avaliá-lo e propor melhorias, pois são elas que estão vivenciando os acertos e os erros no processo.

A decisão de desencadear processos de avaliação institucional precisa levar em conta os pressupostos do Projeto da Universidade, respeitando sua missão e inserção regional. A partir da construção do projeto da Universidade, que deve ser o parâmetro na avaliação, é possível estabelecer um canal de negociação entre todos os atores envolvidos no processo de melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão universitária. Quando falamos de parâmetros de qualidade, estamos nos referindo às metas institucionais, aos objetivos, à qualidade que se espera do ensino, da pesquisa e da extensão,

contidos no projeto institucional. Se a universidade não constrói um projeto, ela não tem parâmetros próprios de comparabilidade e, dessa forma, precisa aceitar os parâmetros externos.

A partir das questões que apontamos, queremos encerrar, deixando alguns questionamentos para o debate. Enquanto comunidade e instituição universitária, como escolhemos participar e operacionalizar o SINAES? Estamos priorizando na avaliação o viés da regulação e controle ou o da participação? Essas questões precisam ser discutidas em prol do fortalecimento da avaliação institucional participativa. Por isso, encerramos lançando o convite ao debate.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas Educativas e Avaliação Educacional**. Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia - Universidade do Minho, 1998.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como Instrumento da Formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma Ética-epistemologia da avaliação. In **Avaliação participativa: perspectivas e desafios**. Dilvo Ristoff, Vicente de Paula Almeida Junior (Orgs.). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005a. (p. 15 a 37).

_____. **Dilemas da Educação Superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** Casa do psicólogo, São Paulo, 2005b.

_____; RISTOFF, Dilvo I (Orgs.). **Universidade Desconstruída: Avaliação Institucional e Resistência**. Florianópolis: Insular, 2000.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Uma Pós-modernidade de Libertação: reconstruindo as esperanças**. Autores Associados, Campinas – SP, 2005a. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. Qualidade negociada: Avaliação e contra-regulação na escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 911 – 933, especial – Campinas, out. 2005b.

HOUSE, Ernest R. **Evaluación, ética Y poder**. 3.ed. Madrid: Ediciones Morata, S. L, Mejía Lequerica, 2000.

LEITE, Denise B. C. **Reformas Universitárias: avaliação institucional participativa**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2005.

LIMA, Elizeth Gonzaga dos Santos. **Avaliação Institucional:** entrelaçando as vozes e tecendo os fios do silêncio. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Educação - UFRGS, 2002.

_____. **Avaliação Institucional:** o uso dos resultados como estratégia de (re) organização dos espaços de discussão na universidade. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas – Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2008.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

REQUENA, Antonio Trinidad. *La Evaluación de Instituciones Educativas. El Análisis De La Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada.* Estudios: 1995.

RISTOFF, Dilvo Ivo. O SINAES e os seus desafios. *Revista Avaliação*, ano 9, vol. 9 – n.1, mar. 2004.

_____. **Universidade em Foco:** Reflexões sobre a Educação Superior. Insular, Florianópolis, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio LEITE, Denise B. C. **Reformas Universitárias:** avaliação institucional participativa. Petrópolis- RJ: Vozes, 2005.

_____. **A Universidade no Século XXI:** Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. Mimeo.

BRASIL. **Lei n. 10.861** de 14 de abril de 2004 – Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

_____- **LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação N. 9.394/1996.

Recebimento em: 15/03/2009.

Aceite em: 30/04/2009.