



Avaliação Institucional: Realidade e Desafio

Iêda Maria Araújo Chaves Freitas*

Resumo

O objetivo que conduziu a elaboração deste artigo é que a avaliação institucional agora é realidade para todas as Instituições de Ensino Superior (IES), pois está consolidada em Lei. No entanto, a avaliação institucional continua a ser um desafio, não só para os gestores, senão também para o Governo¹, implicando adesão da comunidade acadêmica e da sociedade, além da disponibilidade de recursos financeiros, materiais e humanos.

Introdução

A avaliação da Educação Superior no Brasil há muito vem sendo discutida, tanto no âmbito das comunidades universitárias², na mídia com merecido espaço. Nesta última, especialmente quando há interesse em destacar resultados negativos ou positivos obtidos por alguns cursos e suas respectivas instituições. Todavia, há que destacar que esse interesse pelo tema decorre da ratificação de sua relevância, pois a avaliação, de maneira incontestável, é um importante instrumento para a garantia da qualidade dos processos e produtos das Instituições de Ensino Superior (IES), de modo geral, e, em particular, para as universidades públicas.

O reconhecimento da importância da avaliação tem-se ampliado, também, em função dos mais recentes impactos causados pelos resultados gerados pelas diferentes modalidades de avaliação, inclusive sendo capaz de apontar para a necessidade de redefinição do sistema educacional brasileiro, isto é, de suas políticas definidoras.

Todavia, vale destacar que a avaliação não deve ser vista como um fim em si mesma, pois ela é, apenas, um instrumento que auxilia nas tomadas de decisão, na busca da melhoria contínua da qualidade. Assim, as diferentes concepções, modelos e metodologias que têm orientado as propostas de avaliação do ensino superior no Brasil, como: o Programa da Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB); o Exame Nacional de Cursos (ENC); a Análise das Condições de Ensino (ACE); a Proposta de Avaliação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), e, por último o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, refletem a complexidade que encerra a subjetividade da qualidade na educação, e a indefinição de políticas para o sistema educacional, visto que a educação superior é continuidade de um sistema de ensino que, nos últimos anos, tem merecido a atenção dos governantes.

No entanto, se as políticas adotadas foram capazes de apontar melhorias em aspectos quantitativos, especialmente no que se refere à expansão de vagas e à redução de evasões nos sistemas de ensino fundamental e médio, ainda não foram capazes de resolver os problemas de baixo rendimento nos diferentes níveis de ensino, haja vista os resultados do último Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, tampouco de expandir vagas no sistema público de ensino superior, em proporção, não necessária, mas satisfatória.

* Professora do Departamento de Economia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN. Doutora em Engenharia de Produção. Atualmente Assessora de Avaliação Institucional.

¹ Leia-se Ministério da Educação ou Secretarias de Estado de Educação.

² Com base em preocupações surgidas na década de 80, quando as IES brasileiras, especialmente as públicas, começaram a ser questionadas sobre suas possíveis perdas de qualidade, estas atribuídas as graves crises que assolavam o País naquela época.

Nesse sentido, tudo leva a crer que a melhoria da qualidade do ensino, em todos os níveis, implica a adoção de políticas para o sistema de educação nacional, notadamente para o ensino superior público, que assegurem condições legítimas de funcionamento adequado às novas exigências contextuais, que são: capacidade de oferta e qualidade.

Diante disso, qualquer proposta dentro das políticas de Estado para a educação superior, deve incluir um conjunto de decisões que possam reorientar o sistema de funcionamento das IES, tanto no que se refere a modificações nos sistemas acadêmicos, quanto nos sistemas de gestão administrativa e financeira. Ressalte-se a necessidade de conquista, na prática, da autonomia de gestão financeira das universidades públicas. Uma realidade também garantida em Lei, mas que continua a ser um desafio para os gestores.

1 – Quanto ao tema ‘avaliação institucional’

O significado que se atribui ao termo avaliação é o de emissão de juízo de valor, i.é, de valorar por atributos. Com base nisso, entende-se que só se avalia para melhorar, o que pode implicar mudanças de processos ou procedimentos.

Portanto, quando se faz referência à avaliação da educação superior, deve-se, implicitamente, considerar que se trata de qualidade, esta entendida como atributo, que é revelado por meio de critérios aceitos pela sociedade e mensurados por meio de indicadores.

Segue-se daí o entendimento de que o sentido da avaliação institucional é o de garantir a qualidade da universidade e sua relevância social expressas por meio dos seus principais produtos – o ensino, a pesquisa e a extensão, o que remete para a qualidade de sua gestão.

Por sua vez, a qualidade dos produtos da universidade depende, nos seus processos, ou seja, no seu fazer pedagógico, de atributos como: competência, capacitação, compromisso e ética de sua comunidade universitária (professores, alunos e técnicos); da pertinência e coerência dos currículos dos cursos com o perfil dos egressos; da disponibilidade e funcionalidade de recursos de infra-estrutura (laboratórios, biblioteca, salas de aula etc.) e, também, da adequação e funcionalidade da estrutura acadêmica e administrativa.

Neste sentido, a avaliação da Universidade deve ser tratada de forma holística, conforme muito bem define (CAPRA, 1997), ou seja, a qualidade da universidade, deve ser compreendida em função de totalidades integradas cujas propriedades não podem ser reduzidas a unidades menores. Assim, para compreender a Universidade e mensurar-lhe a qualidade, é preciso que antes se compreendam as relações da Universidade com a sociedade e, ainda, que se tenha clareza quanto à concepção que se tem de educação, e quanto à realidade social em que a Universidade está inserida³.

Com base nisso, um processo de avaliação institucional consistente, que se pretenda contínuo e sistemático, e que respeite a identidade institucional, requer que sejam definidos pressupostos básicos como: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), com objetivos e metas de longo prazo (cinco anos, em média), com base no qual são traçados os rumos da Universidade, ou seja, aonde ela quer chegar, e como chegará. Na elaboração do PDI o principal atributo que servirá de parâmetro de qualidade é expresso por meio da definição da missão institucional.

No caso da avaliação dos cursos, o principal pré-requisito para avaliação e acompanhamento do fazer pedagógico é o seu Projeto Político-Pedagógico (PPP), no qual estão contidos, além do perfil do profissional que se pretende formar, os atributos necessários

³ Costumo dizer que se deve espelhar e usar como exemplos aquilo que se tem como referência de bom, de belo, mas nem tudo se pode usar como modelo, ou seja, não adianta querer o modelo da UNICAMP para a UERN; porque aquela está localizada no Estado de São Paulo, região historicamente diferente do Rio Grande do Norte, onde está localizada a UERN; além do que, seus projetos institucionais definiram culturas e vocação distintas. O exemplo vale também para a UFRN e a UERN em relação ao contexto sócio-político.

a que essa formação possua a qualidade requerida pela sociedade. Entre outros, destacam-se: a pertinência do currículo com as demandas do mercado de trabalho, sem descuidar da formação geral; as inovações pedagógicas requeridas e facilitadas pelos avanços tecnológicos; e, finalmente, a responsabilidade social e ética com a formação profissional.

Aqui impõe-se a clareza sobre como, na prática, avaliam-se as ações que conduzam à qualidade do curso. Por exemplo, como se sabe que o currículo é pertinente? Que critérios utilizar?

Para que não se fique apenas em perguntas, eis algumas formas de respostas: um currículo é pertinente quando atende aos requisitos da formação profissional, em seu conteúdo e forma. Quando respeita as diretrizes curriculares; quando há integração entre as disciplinas; quando está atualizado com as inovações no campo profissional e nos procedimentos didático-pedagógicos; quando une teoria e prática; quando contribui para o desenvolvimento de competências na comunidade acadêmica, especialmente dos alunos. Para transformar esses critérios subjetivos em parâmetros, pode-se: comparar com cursos de instituições congêneres que têm repercussão nacional; acompanhar os resultados dos egressos que se submetem a exames de ordem ou concursos públicos, ou acompanhar a aceitação dos egressos pelo mercado de trabalho.

Nesse sentido, entende-se que a avaliação institucional, na Universidade, deve ser vista como um instrumento que possui duas grandes forças: uma instrumental; a outra de dimensão política. Como força instrumental, ela pode servir de apoio na definição de objetivos e metas no processo de planejamento, didático ou estratégico, por exemplo; e, como dimensão política a avaliação tem o poder de desencadear ações de grande impacto na Universidade, não só ao apontar falhas nos produtos, como se costuma interpretar, mas como um instrumento cujos resultados podem induzir implementação de estratégias de transformação no processo, conseqüentemente, atingindo o objetivo principal, que é a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade que a mantém. É de lembrar, que uma das principais funções da Universidade é a formação humana, na mais legítima acepção do termo. E, neste sentido, a avaliação tem muita força para transformar a sociedade.

Assim, é realmente importante que a avaliação deva ser incorporada, definitivamente, às atividades da universidade, até porque ela já faz parte do fazer pedagógico. Avaliam-se os alunos, não só porque há regulamentos formais, mas porque interessa que professores e dirigentes acompanhem o processo ensino-aprendizagem, pois é, a partir dos resultados da avaliação (como instrumento), realizada com base em atributos, que professores e alunos podem emitir juízos de valor quanto à aprendizagem. Se esses resultados são positivos, deduz-se, a partir de juízos de valor, que o processo de ensinar/estudar/aprender foi eficaz, apresentou qualidade. Por sua vez, quando o resultado é negativo, deve entrar em ação a decisão política, já que esta tem o poder de promover mudanças no processo, conseqüentemente nos resultados.

No entanto, quando os resultados da avaliação são favoráveis, apontam qualidade, deve-se, ainda assim, ficar-se atento em manter essa qualidade; do contrário, deve-se ter coragem e bom-senso para mudar comportamentos, rever posturas metodológicas ou, às vezes, ideológicas, identificar falhas no processo, enfim, analisar o que aconteceu, já que se parte da premissa de que a avaliação institucional é, basicamente, a do processo ensinar-aprender, e nesta ordem. Vale lembrar que ensinar também implica aprender a aprender⁴.

Assim, deve-se conviver e ver a universidade, como se vê na produção do conhecimento uma atividade dinâmica. A Universidade não vai estar definitivamente pronta, porque estar sempre em processo de (re)construção do seu papel diante dos diferentes contextos.

⁴ No Programa de Avaliação Institucional a metodologia inclui avaliação do processo (formativa) e do produto (somativa) envolvendo, tanto dimensões pedagógicas, quanto administrativas.

Na Universidade, tudo depende de tudo e de todos, como já dizia o ex-reitor da USP o Professor Jacques Marcovitch. Ela depende de tudo, porque vive de produzir ciência; assim, depende do que possa estar sendo observado pelos pesquisadores, curiosos do saber. De todos, por depender, fundamentalmente, de seus alunos, de seus professores, dos técnicos, e da sociedade para mantê-la. Diante dessa realidade, não deve de existir a Universidade ideal, mas sim a universidade possível, porém de qualidade.

Sabe-se que a ciência avança porque busca a produção do conhecimento a partir da descoberta daquilo que não era conhecido; do que se deduz que, na Universidade, *locus* da produção e da disseminação do conhecimento, não pode haver espaço para acomodação, não pode haver o medo de avançar, de propor ou antecipar-se às mudanças impostas pela sociedade, enfim, de conviver com o novo.

Na Universidade, é bom que se repita, devem prevalecer a criatividade, a inquietação, a curiosidade, pois, quando o aluno chega a ela, espera encontrar um ambiente que lhe ofereça condições favoráveis ao desenvolvimento de suas habilidades e competências, que os prepare para o futuro. É isso que os alunos esperam da universidade, além de um diploma de bacharel ou licenciado.

No cenário atual, as perspectivas apontam para mudanças cada vez mais velozes e inesperadas, o que implica dinamismo, capacidade intelectual e mobilidade. Neste sentido, a Universidade não pode, e não deve, acomodar-se, cair na mesmice, senão que está preparada para integrar-se à sociedade, e evoluir com ela.

Dáí que, compete à Universidade ser criadora e criativa, assim como compete à comunidade universitária, com o apoio da avaliação, a responsabilidade de trilhar o caminho da transformação da Universidade, de maneira a contribuir, permanentemente, para realizar transformações na sociedade. E como fazer isso? Transformando proposições em resultados, alternativas em soluções, utopias em realidades, como disse o professor Marcovitch, convertendo problemas em soluções, discursos em ações, teorias em prática⁵.

Portanto, a proposta é a de transformar idéias em projetos, objetivos em metas e, neste contexto, incorporar a avaliação como instrumento de gestão, o que significa um desafio, dadas as peculiaridades da organização universitária, especialmente no setor público.

2 A Avaliação institucional: realidade e desafio

A nova proposta de avaliação consolidada pela Lei nº 10.861/04, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), contém, em relação a outras experiências de avaliação do ensino superior, basicamente duas peculiaridades: a primeira, é realmente torná-la realidade em todas as IES brasileiras, o que favorece a cultura organizacional, aspecto muito importante para o sucesso de um programa deste tipo porque envolve mudanças, modifica valores e costumes. A segunda particularidade é ser um sistema, o que sinaliza para garantir maior legitimidade ao processo, considerando-se que além de envolver diferentes procedimentos, tem a avaliação institucional como eixo central do processo.

É de destacar, ainda, que o Sinaes apresenta como novidade o PDI como parâmetro orientador do processo. Há de reconhecer que, a partir de então, as IES tenderão a ter mais objetividade ao definirem sua missão institucional, além do que se dedicarão com mais rigor, ao planejamento e operacionalização das ações estratégicas, em atendimento à missão.

⁵ Chama-se a atenção, por exemplo, na elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos, deve-se ser mais objetivos, não ficar no plano das abstrações teóricas, no elegantismo da produção literária do texto. O Projeto para o funcionamento de um curso deve ter elementos claros do que se quer (objetivo do curso) e de como se faz para atingir o que se quer, que critérios e parâmetros irão ser usados para acompanhar o fazer pedagógico desse curso.

Merecem destaque os critérios que orientam a elaboração do PDI, facilitando, sobremaneira, a elaboração dos instrumentos, parâmetros e indicadores de avaliação.

O Conjunto de processos que compõem o Sinaes – Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES), Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), e Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE), com o apoio do Cadastro de Instituições e do Censo da Educação Superior, assegura o sentido da globalidade e integração ao Sistema.

Neste contexto, o desafio consiste em como articular e respeitar as diversidades institucionais, além de no caso das IES públicas, assegurar os recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao desenvolvimento desse processo, pois, mesmo que se lhe reconheça a importância, não se devem negligenciar os custos operacionais, no caso, despesas a mais nos orçamentos das universidades públicas, com orçamentos já tão contingenciados.

Assim, parece que o desafio das IES públicas não é o de realizar a avaliação, já que, para a maioria delas, isso não é novidade, mas o de conseguir, de fato e de direito, exercer sua autonomia não só didático-científica, mas de gestão patrimonial e financeira para implementar as estratégias de correção das falhas detectadas pelos resultados do processo.

Mesmo que a avaliação seja elemento intrínseco do planejamento estratégico, percebe-se nas universidades públicas, que a operacionalidade e a funcionalidade deste, é um dos grandes desafios. Por um lado, pela dinâmica das atividades universitárias (ensino, pesquisa e extensão), o que dificulta prever ações e metas, mesmo que seja no curto prazo. Por outro lado, funcionam as amarras do sistema orçamentário (sem falar nos contingenciamentos inesperados), que, quando não inviabilizam, emperram o cumprimento de planos e projetos institucionais, levando o descrédito à comunidade universitária, e dificuldades de gerência para os dirigentes.

No entanto, acredita-se que a avaliação continua a ser um desafio, porque não implica apenas teorizar ou concordar que ela é necessária, mas, sobretudo, porque implica ter no seu processo a participação voluntária e comprometida da comunidade universitária e da sociedade. Mas, não só isso; é necessário, também, o efetivo apoio do Governo nesse sentido de prover os recursos necessários ao aperfeiçoamento das instituições, notadamente públicas, atento o que prevê o artigo 10 da Lei.

Mas não é só por esses argumentos que se levanta a tese do desafio? Também pelo fato de se ter conhecimento da apatia ou desmotivação de parte da comunidade acadêmica, em virtude de os resultados de avaliações, por diferentes e critérios e dimensões, com raras exceções, historicamente não se terem traduzido em ações estratégicas para melhorias, quer seja nos processos didático-pedagógicos, quer seja nas condições de infra-estrutura, ou de políticas para o ensino, a pesquisa, a extensão, de capacitação docente e técnica etc., por parte, do Governo e das IES.

Outro fato é que há uma equivocada interpretação, ou o que se chama falsa dicotomia, sobre quantidade/qualidade e objetividade/subjetividade, o que gera conflito de interesses no âmbito da comunidade acadêmica, e que se deve ao uso das expressões - produto, produtividade e eficiência, oriundos da economia ou da atividade empresarial, e induz a preocupação específica com a melhoria de rendimento ou desempenho, o que não combina com a Universidade, organização que produz conhecimento. Essa reação ou preocupação, diga-se muitas vezes, carregada de ideologia e desconexa com o contexto real, sugere uma indagação: a universidade não deve ter sua qualidade questionada por quem a mantém?

Lembra-se, por oportuno, que qualquer que seja a vinculação administrativa de uma IES, ela oferece educação, que é, por excelência, um bem público, portanto direito de todos, e, por isso mesmo, deve ter qualidade.

Ressalte-se ainda que, no atual sistema competitivo, não há espaços para transferências de responsabilidades; o ‘diferencial’, termo que está na moda, é uma conquista e requer responsabilidade social. Desenvolver competências depende, em grande parte, de determinação, o que se concretiza com a busca permanente de aprendizagem e aperfeiçoamento. Ser diferente qualitativamente depende do espaço para sê-lo, o que implica

fazer melhor. Ser competente requer definição de objetivos, estabelecimento de metas, com o propósito de tê-los como desafios.

Considerações Finais

Considera-se, finalmente que o desafio, diante da realidade da Lei 10.861/04, é motivar a comunidade acadêmica, assim como a sociedade, a participarem do processo. Para tanto, acredita-se ser necessário garantir o reconhecimento público da validade da Avaliação institucional. Como? Eis a realidade ainda não desvelada. Eis o desafio.

Referências

- BRASIL/MEC. Ministério da Educação. Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior. 48p. s/d.
- FREITAS, Ieda M. A. C. Avaliação Institucional: perspectivas e desafios. Mimeo. 2004.