



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: TRAJETÓRIA E DESAFIOS NA UNIVERSIDADE¹

WALTERLINA BRASIL²

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA

gepes@unir.br

RESUMO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES no Brasil fez 10 anos em 2014. A duração do sistema significa que o processo de avaliação se consolidou e garante a inserção da atividade na rotina das Instituições de Ensino Superior no país. Dentro deste sistema as três vertentes (Avaliação de Curso, dos Estudantes e da Instituição) estabelecem os parâmetros de qualidade para o ensino superior. Como estudo de caso, destacamos uma Universidade que, durante a existência do SINAES, passou por apenas duas experiências de avaliação institucional. Estes eventos coincidem com o momento em que, tanto o país quanto a própria Instituição, passavam por eventos de grande crise. Para uma universidade de grande importância para o Estado em que se insere, recuperar e discutir a consolidação da avaliação institucional contribui para entender os desafios desta atividade em relação a gestão universitária. O trabalho apresenta os passos seguidos na avaliação de 2006 e 2013 e discute as lacunas e superações gerenciais para adoção da avaliação em situações atípicas, contribuindo para compreensão sob o potencial que tem as IES de aprender ou não a partir da avaliação.

Palavras-Chave: avaliação institucional - gestão universitária - universidade - Amazônia

¹ Este estudo foi preliminarmente discutido no Evento III Congreso Internacional Universidad, Sociedad y futuro. Hacia una nueva reforma universitaria en America Latina. 13 e 14 de outubro de 2015, Buenos Aires, Argentina. Promovido pela RED-DESS.

² O estudo possui contribuições da pesquisadora do Grupo GEPES, Maria Berenice Alho Costa Tourinho, para discussão preliminar.

1. INTRODUÇÃO

Os aspectos legais que sustentam a Educação Superior Brasileira possui grande diversificação e complexidade conforme nos alerta Speller; Meneghel (2012, p.16), quando indica que o sistema é formalmente constituído a partir das bases da Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional - LDB de 1996 que são complementados por significativo número de legislações infraconstitucionais e que regulamentam as orientações gerais dessas Leis.

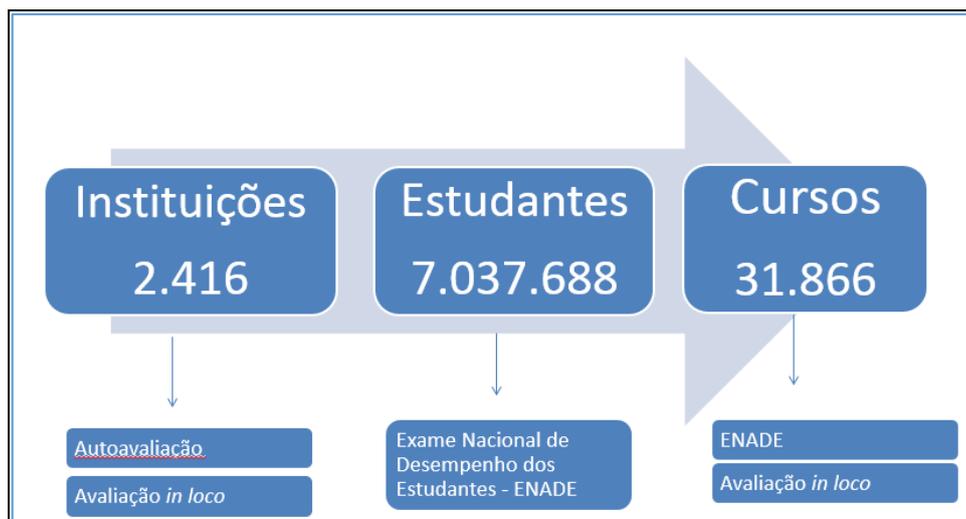
O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (por sua sigla em Português), completou 10 anos de implantação no ano de 2014, por haver sido criado através da Lei nº 10.861 de 14 de Abril de 2004. Sem dúvida alguma, torna-se o sistema vinculado à avaliação mais longo no contexto contemporâneo da educação brasileira, dentro do que é conhecido no tema no século XX e XXI.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação – INEP, este sistema conseguiu tornar-se robusto e, no que parece mais importante para as políticas governamentais, permanente. Segundo o Documento que apresenta as bases do Sistema em 2004 e ainda em vigor, o SINAES

Tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior; a orientação da expansão da oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização da sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (MEC, 2004, p.1)

O fato da LDB integrar os processos de avaliação entre suas prescrições, dando-lhe forma como parte de um sistema, permitiu que a avaliação pudesse ser anotada como parte da Agenda de governo como política pública. Este contexto permitiu que o INEP pudesse ser respaldado o incremento das avaliações de grande porte, como os Exames Nacionais para os estudantes, bem como as avaliações e acompanhamentos para as instituições. A Supervisão, a Regulação e Avaliação passaram a ser reestabelecidos no país, para além da natureza de inspeção que marcou um modelo dos anos 1960 e 1970, que continha o sentido de “conferir” para outorgar, em lugar de analisar para melhoria, como se propõe as propostas a partir dos anos 90 no país. Isto implicou também que todos os cursos deveriam ser atendidos para reconhecimento, autorização a partir de um processo mais articulado de avaliação no sistema educacional.

O SINAES envolve três aspectos do sistema da educação superior: a avaliação de Curso, de caráter regulatório; a avaliação do Estudante, de caráter supervisor; e avaliação institucional interna (auto-avaliação) e externa, de caráter inerente à avaliação. Esses três aspectos se sustentam no discurso relacionados aos parâmetros de qualidade do ensino superior. Isto é, aqueles elementos que – vistos em conjunto – podem auxiliar análises sobre as políticas de qualidade e oportunidades de melhoria do próprio sistema.



FONTE: INEP, www.inep.gov.br. Apresentação de Claudia Bribosky, diapositiva, 2014

A robustez do sistema pode ser considerada como um fruto das diversas iniciativas que possuem marco na década de 1980 do século XX, se procuramos analisar propostas mais sistêmicas. O crescimento do sistema no período de existência do SINAES demonstra a importância e desafios que se colocam para a realização de ações abrangentes em torno da avaliação.

Ano	IES	Crescimento (%)	Cursos	Crescimento (%)	Matrículas	Crescimento (%)
2005	2.165	86,0	20.407	92,7	4.453.156	65,2
2008	2.252	4,01	24.709	21,0	5.080.056	14,0
2009	2.314	2,8	28.671	16,0	5.954.021	17
2010	2.378	2,7	29.507	2,9	6.379.299	7
2011	2.365	-0,5	30.420	3,0	6.739.689	5,64
2012	2.416	2,2	31.866	4,8	7.037.688	4,4

Fonte: MEC/INEP/DEED

Retirado de: INEP, www.inep.gov.br. Apresentação de Claudia Bribosky, diapositiva, 2014

Algumas ações mais concentradas no campo governamental como o projeto GERES, foram diluindo-se para modelos mais participativos e abrangentes – pelo menos em sua intencionalidade – como o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB que sucumbiu em razão das polêmicas relativas ao modelo, bem como a definição das fontes de recursos e sustentabilidade financeira e metodológica.

Para orientar o Sistema, o SINAES conta com a Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior- CONAES, com o papel de coordenar e supervisionar o SINAES em suas atividades. Ao INEP cabe a execução da avaliação de acordo com as diretrizes estabelecidas pela CONAES. Às Instituições de Ensino Superior – IES, sejam estas públicas ou privadas, cabe estabelecer sua própria política de avaliação interna de modo a

ser coerente com as diretrizes gerais do SINAES e marcos regulatórios estabelecidos pela CONAES e INEP.

A avaliação sofre críticas quanto a sua efetividade, dado que sempre estimula a desconfiança da comunidade acadêmica por não apresentar de forma clara quais as consequências pois, se punitiva ou premiação, que haja alguma. Isto é fato, que podemos perceber que os dois elementos voltados à regulação e supervisão são considerados mais efetivos porque estão vinculados aos aspectos de interesse do aluno (conclusão do curso, emissão de diploma) ou do Curso (seu reconhecimento ou autorização). A avaliação institucional, por sua vez, implica em ações mais indiretas em relação a qualidade. É assegurada a presença da avaliação através da Comissão Própria atuando nos diversos momentos da avaliação, mas não há como lidar com o questionamento acerca da efetiva integração da avaliação na cultura organizacional.

A preocupação que é mais permanente se refere ao acompanhamento da qualidade do ensino e de resultado. Os processos formativos que são desenvolvidos na Instituição. A expectativa sobre a qual paira o tema, volta-se ao potencial de articulação com os demais níveis educacionais de modo que um sistema colaborativo e articulado possa ocorrer ainda neste século.

São várias as pressões para a avaliação, especialmente por conta das demandas locais, nacionais e internacionais em relação aos parâmetros de qualidade e como responderão aos desafios da educação superior no mundo tanto em termos de formação profissional como em relação a produção científica e gestão da qualidade dos processos institucionais em relação a si mesmas e a relação com a comunidade.

2. DESENVOLVIMENTO

Discutiremos aspectos dos dois processos de avaliação institucional que ocorreram na Universidade Federal de Rondônia por considerarmos serem estes capazes de exemplificar os desafios à gestão universitária quando se trata do tema da Avaliação Institucional. Apresentamos questões quanto aos aspectos sobre os quais a forma e a força que este instrumento adquire em relação à condição da instituição aprender ou incorporar a avaliação na IES.

A Universidade Federal de Rondônia representa o atendimento integral ao acesso da população rondoniense para o ensino superior de tipo universitário. Além da Universidade Federal, somente o Instituto Federal oferece ensino superior, porém com aspectos mais específicos de formação técnica e tecnológica, e cursos subsequentes.

A avaliação institucional na Universidade aconteceu em dois momentos: na implantação do SINAES entre 2004 e 2006 e quando o SINAES já seguia para uma década, em 2014, com processo avaliativo de 2013. Ora, sendo um processo que para consolidar-se depende em grande parte de como é praticada pela comunidade.

Vamos destacar aspectos de cada uma das avaliações. Todas as observações partem da análise do Relatório da Comissão Própria de Avaliação, porquanto principal registro como resultado do trabalho.

2.1 A avaliação em 2006 e 2013

No ano de 2005, para implantação do SINAES, as Universidades receberam investimento financeiro. Os trabalhos foram desenvolvidos a partir da Comissão Própria de Avaliação, dentro das normativas que a Lei definiu. Em 2013, o foco esteve em uma

pragmática institucional, no que se denominou “correção de rumos” e que a avaliação se direcionava a demandas concretas para revisão do Plano de Desenvolvimento Institucional.

Para compreendermos o processo, através do destaque de fragmentos do texto apresentado nos Relatórios. Tanto em 2006, sendo a primeira avaliação da universidade, quanto em 2013, a retomada da legalidade, podemos analisar a experiência quanto: o caráter da avaliação e seu histórico, as condições da instituição e o que queriam os interessados e os resultados da avaliação.

2.1.1 o caráter da avaliação e seu histórico

Para 2006, destacamos que a Comissão Propria de Avaliação detectou que as práticas de avaliação na IES se aproximava de uma ação “naturalizada” porém formalizante, que indicam como:

Duas situações podem ser vistas como práticas de avaliação formalizante: as práticas interna e externa. Ambas possuem elementos constitutivos que as consolidam. No âmbito interno, encontramos elementos relativos: (a) a avaliação de desempenho de aprendizagem dos alunos, (b) as relações de trabalho de técnicos e professores, (c) ao comportamento disciplinar do servidor público e (d) aquelas provenientes de prática de auditoria, como controle interno. No âmbito externo, deparamo-la como ação fundamental da presença da auditoria, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU). Em suma, encontra-se o viés formalista como objeto de pressão para eficiência da instituição; é possível que por este motivo não se torne tão evidente a prática de avaliação aí contida. O critério de coesão – fundamental para identidade institucional – resiste pouco ao da coerção. Este elemento pode ser um desagregador da necessidade de buscar-se a criação de um clima e cultura institucional positivo e receptivo as mudanças, a qualidade nas atividades realizadas e a eficiência nas tarefas. (RELATORIO, 2006, pp.30-33)

Para 2013, o caráter de recuperação das atividades e própria regulamentação da IFES,

A avaliação respondeu a necessidade de credenciamento da UNIR junto ao Ministério da Educação e Cultura, conforme preconiza o Decreto no. 5.773/2006, artigos 10, 13 e 20 e Resolução 3 de 14 de outubro de 2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE), Câmara de Ensino Superior (CES). Com esta finalidade e pragmática, o processo de avaliação institucional interna representa as atividades da CPAV entre 16 de agosto a 30 de novembro de 2013 e corresponde ao ciclo avaliativo 2010-2012 da UNIR (RELATORIO, 2013, pp.1)

Portanto, nos dois momentos há uma necessidade de inserção da avaliação no contexto da Instituição e no atendimento das contingências.

2.1.2.Quanto as condições da instituição e o que queriam os interessados

Para 2006, todo o processo correspondeu a diversas inserções dentro da Instituição, conforme o RELATORIO (2006):

- Foram confirmados com os interessados e nas oficinas internas da COMISSÃO os critérios norteadores para avaliação (indicadores) da UNIR e as respectivas questões básicas em consonância com a matriz de

evidências na etapa preparatória do projeto. Estas questões, validadas pelos interessados, se apresentaram como orientação às ferramentas de avaliação: a) GESTÃO: A Gestão da UNIR cumpre sua missão já declarada no PDI/2004, com vistas a alcançar a visão proposta? Como isto acontece? Neste critério de avaliação estão focados os elementos como estrutura, organização, parcerias e financeiro nas esferas educacional, política de gestão e atividades-meio. b) COMUNICAÇÃO: Como se dá a estrutura de compromisso institucional entre os interessados? Neste critério são elementos relevantes a comunicação com a sociedade, a comunicação presente na gestão de processos, estrutural, interpessoal, disseminação do conhecimento, chefia e liderança. Leva-se em conta a dimensão psicossocial, atitudinal, cultura institucional. Portanto, a pergunta que a avaliação buscou responder foi: COMO A UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA NO CONJUNTO, PERCEBE AS AÇÕES DE GESTÃO E COMUNICAÇÃO NA INSTITUIÇÃO?

Para 2013, um dado objetivo foi considerar que a IES deveria considerar, segundo RELATORIO (2013), que,

- A avaliação respondeu a necessidade de credenciamento da UNIR junto ao Ministério da Educação e Cultura, conforme preconiza o Decreto no. 5.773/2006, artigos 10, 13 e 20 e Resolução 3 de 14 de outubro de 2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE), Câmara de Ensino Superior (CES). Com esta finalidade e pragmática, o processo de avaliação institucional interna representa as atividades da CPAV entre 16 de agosto a 30 de novembro de 2013 e corresponde ao ciclo avaliativo 2010-2012 da UNIR.
- a equipe que realizou a avaliação institucional procurou considerar os documentos disponíveis que informam sobre o desempenho da UNIR, reconstituindo-os, quando possível, além do período do ciclo em questão, mas identificando também os ciclos em lacuna (2007-2012).
- A equipe de trabalho optou por efetivar a avaliação como uma tarefa com a adoção da avaliação como documento para *decisão informada* (compor o autor). Assim, para as atividades a equipe elaborou um roteiro e cronograma de trabalho, dispensando o desenho de um projeto de avaliação institucional. O principal critério foi o tempo institucional (postagem no sistema e-mec) e a objetividade da demanda atual (credenciamento).

2.1.3. Os resultados da avaliação

Neste aspecto as coincidências são relevantes quanto a experiência institucional, quando percebemos que, apesar do tempo entre os dois processos, as coincidências são mais evidentes no que tange a disseminação do valor que agrega à gestão e a participação da comunidade:

- Os dados relativos a alunos e comunidade não possuem consistência estatística na amostragem obtida que permitam generalizações. Da mesma forma, para a comunidade externa (instituições parceiras diversas e classe política federal) procurou-se observar o item de satisfação com a universidade e formas de aprimorar o relacionamento. Isto significa que neste relatório os dados relativos a este público serão tratados à parte e apenas como indícios sobre o entendimento discente acerca da UNIR, para estudos a serem aprimorados posteriormente.

- O objetivo a ser cumprido pelo Seminário de Avaliação (em 2006) foi o de proporcionar um momento metodológico que oportunizasse aos atores participantes da avaliação analisarem e discutirem o Relatório Preliminar, propondo alternativas que ajustassem melhor o resultado do processo avaliativo iniciado em 2005. Neste sentido o Seminário de Avaliação Institucional cumpriria a função de produzir, pela participação efetiva de sua audiência, os ajustes e adequações necessárias no Relatório Parcial para produzir então a Avaliação propriamente dita, considerando a repercussão nos instrumentos institucionais oficiais como o Plano de Desenvolvimento Institucional, o Projeto Pedagógico, bem como nas diretrizes para a formulação do Termo de Compromisso para com o MEC. (p.38)
- A avaliação na Universidade Federal de Rondônia existe como uma ação natural voltada à verificação de conduta pessoal-institucional. Isto significa que os processos de avaliação existem, mas ainda não estão vistos quanto a sua pragmática e utilidade conjuntural e, ainda menos, como possibilidade política gerencial. A constatação que permite esta afirmação é a natureza formal e legalista impressa na existência de objetos de diagnóstico institucional³¹, sem necessariamente recompensar a comunidade instituída com reflexões sistemáticas de manutenção da qualidade do trabalho e do ambiente institucional.
- O último ciclo avaliativo atendido pela UNIR foi o período 2004-2006 e o relatório foi aprovado pelo Conselho Superior Universitário que aprovou as diretrizes para melhoria institucional através da Agenda UNIR+25 e em 2007 houve a composição de nova Comissão Própria de Avaliação através da Portaria nº 1062/GR 21 de novembro de 2007.

Para recompor o processo de avaliação, o período 2007-2011, foi necessário ve-lo marcado nas ações em torno das demandas gerenciais do Plano de Expansão das Universidades Brasileiras, o REUNI, implantado pelo Governo Federal através do Decreto 6096 de 24 de abril de 2007, que a aprovou adesão mediante aprovação da Resolução 09/CONSUN de 24 de outubro. Além disto, vários conflitos com o governo resultantes das pressões sindicais com ocorrência de duas greves desencadearam incertezas na rotina das IFES.

A opção adotada implicou à equipe da CPAV assumir, de forma consciente, as limitações pedagógicas e a redução temporária das contribuições para uma cultura da avaliação na instituição realizando-a como uma tarefa para as ações urgentes que se apresentavam na Instituição. Tal consciência encaminhou a equipe incorporar no relatório 2013, um ponto de partida para as demandas e, mais uma vez, constituir a avaliação como um processo competente, profissional em recuperação a 5 (cinco) anos sem menção. Dentro de uma perspectiva de aprendizagem institucional as atividades da CPAV foram retomadas na expectativa de ser uma atividade permanente, contínua e consistente. Recomeçou, sem ignorar o processo passado.

3. CONCLUSÕES

Os desafios para avaliação institucional são cada vez mais intrigantes. Há repetidas ausências de inserção e maturação dos elementos voltados à qualidade e aos dados sob os quais a IES deveria seriamente debruçar-se. Dentre eles os aspectos relacionados a

estrutura e aos processos de revisão pedagógica, como se ve nos fragmentos que demonstram ausência de Projeto Pedagógico Institucional, avanços no ritmo da regulação dos cursos (e demanda para tal) e, principalmente, participação da Comunidade. Vejamos:

- Na interpretação de alguns *campi* e núcleos estão as políticas institucionais para o ensino de graduação relacionadas à situação legal dos cursos, a revisão e adequação do Projeto Pedagógico e a avaliação dos cursos frente aos processos externos (PROVÃO e ENADE), não há registro de avaliação interna dos cursos, ou seja, processo de avaliação pela comunidade do curso p46
- A ausência de Projeto Pedagógico Institucional elaborado e de atualização dos projetos dos cursos como ação articulada obscurece a visão clara entre as finalidades da instituição, sua missão e visão. A partir dos dados levantados constatou-se que boa parte dos cursos regulamenta-se ainda em parâmetros educacionais provenientes da década de oitenta⁴⁸, as revisões indicadas nos currículos ainda se pautam em processos internos e, normalmente, desarticulados, como também, ainda são insuficientes os dados sobre o perfil dos egressos e, sobre a articulação da formação profissional pela UNIR em uma característica multicampi. Sobre seus Projetos Pedagógicos, há menção de que os cursos estão em fase de reestruturação, e outros estão no processo de regularização.
- As práticas pedagógicas inovadoras, a pertinência dos currículos e as políticas de melhoria do ensino e apoio ao estudante estão destituídos de registros consistentes. As informações são assistemáticas e isoladas. A PROGRAD não possui condições institucionais de liderar e coordenar este processo dada a precária infra-estrutura de pessoal e ausência de uma proposta clara sobre sua função acadêmica.
- No questionário aplicado aos professores e alunos, notou-se, porém que os professores possuem baixo apoio em termos de equipamentos e local de trabalho para a melhoria de suas atividades. É precária a disponibilidade de recursos, tendo os professores que se referir aos próprios ou construí-los, raros casos em que se encontram disponíveis nos núcleos ou departamentos ou instalados antes das aulas.
- Não é possível associar imediatamente os resultados do provão com o fluxo da conclusão do curso, mas os cursos com baixo desempenho no provão em maioria também possuem baixa taxa de sucesso.

Ambas avaliações não avançam quanto a obtenção de dados mais consistentes quanto ao envolvimento da comunidade externa e internamente da participação dos estudantes na avaliação, ainda que na primeira avaliação toda a comunidade definiu um produto final, é na segunda avaliação que uma consequência mais concreta ocorre, quando se produz as bases para o processo de credenciamento da Universidade.

O que se conclui é que, de modo indiscutível, as Comissões Próprias de Avaliação possuem poucos elementos para consolidar-se na vida real das IES, quando não produzem espaços de participação que sejam harmônicos com as estruturas e objetivos da gestão. Os passos seguintes à avaliação são, portanto, os mais difíceis e a Instituição estudada ainda não considera esta questão e, portanto, protela uma maior apropriação da Avaliação como instrumento importante no seio da Instituição e dos seus integrantes para gerar elementos importantes para gestão.

A decisão a partir desta constatação é apresentar um Projeto de Avaliação focado em aspectos concretos da influência da avaliação as rotinas efetivas dos Cursos e insistir por recomendar, em seus relatórios, oficinas e reuniões de trabalho junto a comunidade, a construção coletiva da avaliação, seus instrumentos e processos. Não é possível verificados

estes desafios, utilizar-se deles para explicar sucessos limitados e lugar de criar as condições para ampliá-los.

REFERÊNCIAS

Brasil, Walterlina Avaliação Institucional no Processo de Gestão: impactos em unidades universitárias. Capítulo 4 Pág: (79-92) In: Brasil, Walterlina (organizadora). Educação superior e desenvolvimento: Contexto e abordagens. 1ª Ed. Curitiba: editora CRV,2009

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria. (Orgs). Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década – Brasília : UNESCO, CNE, MEC, 2012.164 p.

BRASIL. Decreto nº.3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições e dá outras providências. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº.10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 abr. 2004a. Seção 1.

RELATORIO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL 2006. Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho.

RELATORIO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL 2013. Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho.