

A política e a administração do ensino superior enfrentam hoje, em todo o mundo, um conjunto de desafios, proposto por razões de ordens diversas, dentre as quais ressaltam aquelas decorrentes do novo paradigma do conhecimento, gestado com o advento das novas tecnologias e da nova ordem mundial. Nesse contexto, o ensino superior está sendo chamado a enfrentar as novas exigências de qualificação impostas pelas modificações ocorridas no contexto tecnológico das últimas três décadas, bem como está sendo chamado a realizar este processo de formação de um modo que torne possível aos profissionais de nível superior atuarem num mundo globalizado e que comporta grande exclusão, tanto política quanto social.

O ensino superior enfrenta hoje, também, os problemas decorrentes do aumento da demanda por vagas, que traz a exigência de realização de um ensino superior de massas de qualidade, a incorporação de uma clientela socialmente diferenciada, e que estabelecem a exigência de ampliação da garantia de gratuidade. Além disso, fazem parte desse quadro, problemas decorrentes das pressões exercidas em favor da modificação das responsabilidades do Estado frente ao financiamento desse nível de ensino, levando ao estabelecimento de novas relações, tanto no interior do ensino superior, como entre ele e a sociedade.

As novas exigências de qualificação, que estão sendo apresentadas, são de natureza ampla e centrada sobre as capacidades de abstração, percepção, armazenamento e atualização de informações; utilização exata de procedimentos e símbolos matemáticos; o adequado manejo de diferentes linguagens (tanto em termos dos idiomas, como da informática); o desenvolvimento de um tipo de pensamento voltado para uma dimensão estratégica, organizadora e planejadora. São também demandadas qualificações de natureza sócio-motivacional, como a facilidade de comunicação, e de realizar trabalho cooperativo. (Paiva e Warde, 1994:20)

Nesse sentido, há uma expectativa de que o sistema educacional passe a focalizar não mais apenas o desenvolvimento de competências, mas também o de disposições flexíveis para o trabalho. Características pessoais como auto-confiança, disciplina, habilidade para definir e resolver problemas, e capacidade e disposição para aprender, são consideradas também aspecto central do processo educacional. Na verdade, espera-se que o próprio sistema educacional torne-se flexível.

Tal como proposto, esse paradigma do conhecimento orienta-se para o fornecimento de subsídios para a ação política, pedagógica e cotidiana. Assim sendo, responderia, principalmente, às exigências que os novos processos produtivos apresentam de uma racionalidade mais instrumental, funcional, imediata e adaptativa, comprometendo as possibilidades de universalização de conhecimentos.

Uma questão crucial nesse cenário é a de saber em que medida, nesse novo paradigma, os critérios utilizados para o estabelecimento dos conteúdos e das metodologias levam em consideração aspectos da cultura universal indispensáveis para a formação do cidadão. Critérios esses que não se traduzem, de forma imediata, em uma pedagogia orientada para o saber fazer, o saber usar, o saber se comunicar.

Assim, a racionalidade instrumental inerente a esse novo paradigma, empobrece a própria noção de conhecimento, confundindo conhecimento com informação, conhecimento com

instrumentalização da ação, conhecimento com emergência do saber imediato e útil (Miranda, 1997:46),

### **Crise da Universidade e Avaliação**

É necessário considerar, que em todo o mundo a universidade vivencia um quadro de crises, cujas características se manifestam sobre sua hegemonia, sua legitimidade e sua sobrevivência institucional. A crise de hegemonia diz respeito à incapacidade da universidade de desempenhar as funções contraditórias que lhe vêm sendo impostas, e de lidar, convenientemente, com algumas dicotomias: alta cultura - cultura popular; educação - trabalho; teoria - prática. Está relacionada, também, aos papéis que lhe cabem no acréscimo da produtividade industrial, e na valorização social e cultural da comunidade que a envolve. Essa situação leva os grupos sociais, ou o Estado, a procurarem alternativas que tornem possível atingir esses objetivos, perdendo a universidade, em conseqüência, a primazia que detinha de atuação nesses campos.

A crise de legitimidade, por sua vez, decorre do êxito que as populações vêm obtendo na luta pelos direitos inerentes à cidadania, dentre os quais se encontra o direito à educação. Fica, assim, cada vez mais visível que, na nossa sociedade, a educação superior e a alta cultura são prerrogativas das classes superiores, das classes altas, e que as classes inferiores devem lutar para eliminar essa estrutura excludente. Isso leva ao estabelecimento de uma alteração no tipo de conhecimento que é produzido na universidade, para tornar possível atender à incorporação dos novos grupos sociais.

A crise institucional, finalmente, está ligada à crise do Estado do Bem Estar e à desaceleração da produtividade industrial nos países centrais, produzindo, ambas, cortes orçamentários além de colocar em questão a autonomia universitária. Estes cortes têm três efeitos sobre a vida institucional da universidade. São seletivos, isto é, não atingem a universidade como um todo e, em conseqüência, produzem alterações nas posições relativas de poder das diferentes áreas e unidades do saber universitário, e desestruturam, assim, as relações de poder em que se assentava a estabilidade da instituição. Em segundo lugar, os cortes orçamentários são acompanhados pelo discurso da produtividade, obrigando a universidade a questionar-se com base em termos distintos dos quais estava habituada a usar, e a submeter-se a outros critérios de avaliação que tendem a considerar o seu produto de modo negativo. Em terceiro lugar, dado que suas funções permanecem vigentes, a universidade é levada a procurar meios alternativos de financiamento fora da esfera do Estado.

Essas crises ameaçam a continuidade da instituição universitária em todo o mundo contemporâneo, exigindo que ela assuma a responsabilidade efetiva da sua gestão política, acadêmica e financeira, e integrando-se num processo de avaliação institucional. A universidade brasileira não se encontra em posição distinta.

Verifica-se, hoje, por outro lado, a emergência de um Estado avaliativo, que parte do reconhecimento da autonomia e da diversidade das instituições de ensino, e do caráter de bem público do serviço que oferecem. O Estado contribui para o seu financiamento, encarregando-se de promover, por meios diversos, a avaliação e a auto-avaliação de suas

ações e resultados, e de orientá-las à distância.

A regulação desse sistema à distância implica, necessariamente, na aceitação de que os estabelecimentos de ensino devem operar com autonomia e, em alguma medida, considerarem as exigências do mercado na avaliação. Dentre elas, se incluem aquelas presentes no novo paradigma do conhecimento, e que são consideradas como estando na base da crise da qualidade do ensino vivenciada pelo sistema educacional. Essa é uma outra ordem de questões que cobra um posicionamento da universidade.

### **Avaliação Institucional**

É preciso esclarecer que o entendimento desse processo de avaliação institucional não é consensual no interior da academia. Uma corrente, vinculada aos defensores de uma avaliação institucional centralizadora e gerida por princípios de qualidade total, pretendem que ela se oriente por parâmetros empresariais. Baseia-se, por isso, principalmente em critérios de produtividade, defendendo, ainda, a instauração de um processo de comparabilidade entre instituições, para regulamentar os critérios de distribuição de recursos financeiros. Esta é a perspectiva neoconservadora, onde a noção de qualidade é considerada como inerente a um bem relativamente raro, submetido ao jogo da livre concorrência, num modelo do mercado, em que a avaliação deve orientar-se principalmente para o estabelecimento de rankings ou classificações.

Um problema que a concentração nessa perspectiva avaliativa pode produzir está relacionado ao fato de que as especificidades e características institucionais e regionais dentro do conjunto do ensino superior são tão variadas, - o projeto pedagógico de cada instituição, sua evolução e inserção científica e social, o número de seus concluintes e a quantidade da sua produção acadêmica, entre outros-, que podem induzir a uma comparação entre elementos e propriedades distintas, não efetivamente comparáveis. É importante observar que embora se argumente que essa classificação estimula a competitividade em um mercado de instituições de educação, com efeitos positivos sobre a sua qualidade, essa estratégia não tem encontrado eco na realidade educacional dos países que a têm privilegiado.

Outra corrente, que vem sendo compartilhada de modo menos freqüente atualmente, defende a impossibilidade de se fazer qualquer forma de avaliação, por considerar que ela se constituiria num atentado à liberdade acadêmica e à autonomia da instituição. O ponto fraco dessa perspectiva é ignorar que, embora a exigência da avaliação esteja, aparentemente, em contradição com a autonomia da universidade, na verdade, ela é um correlato natural da autonomia. Conhecendo-se e refletindo sobre si própria, sem deixar que a rotina ou as políticas governamentais determinem suas prioridades e seu cotidiano, a universidade está tomando o seu destino em suas próprias mãos, exercitando sua plena autonomia.

Uma terceira perspectiva considera que na avaliação institucional o processo de auto-conhecimento implica em identificar os acertos e as ineficiências, vantagens / potencialidades e dificuldades da instituição; e envolve um processo de reflexão sobre as razões que justificam as situações positivas e as insuficiências. Implica, também, a necessidade de assumir a responsabilidade efetiva pela gestão política e acadêmico-científica da instituição e do sistema como um todo. A tomada de decisão, inerente a qualquer avaliação conseqüente, leva à formulação de políticas de estímulo e reforço ao que já funciona bem, e de

## **Avaliação Institucional da Universidade**

Escrito por Maria do Carmo de Lacerda Peixoto  
Qua, 16 de Março de 2005 21:00

---

revitalização ou de reconstrução do que se evidenciou como estar em situação insatisfatória.

Ainda que existam diferenças de concepções quanto à metodologia a ser utilizada, no discurso das últimas décadas do século XX há consenso quanto ao objetivo maior da avaliação: a busca da qualidade universitária. Essa é outra questão que exige uma reflexão, porque, nesse discurso, o conteúdo do conceito de qualidade universitária também não é unívoco.

Com base no entendimento dominante no Brasil sobre a avaliação, a qualidade é tomada como um equivalente da competência e da excelência da instituição, medidas pela sua produtividade. O objeto principal do questionamento é a aferição dessa produtividade do trabalho da universidade, por meio da apreciação de indicadores como carga didática por professor, número de orientandos por orientador, número de teses concluídas por período, número de trabalhos publicados, etc. Nessa perspectiva, a avaliação toma por base a consideração de que a universidade tem a obrigação de dar uma resposta à sociedade, prestando contas da aplicação e produtividade dos recursos nela investidos pelos contribuintes.

Este argumento fica muito distante de uma outra concepção da qualidade da educação, vista como direito de todo cidadão e não apenas dos que são contribuintes. Aqui, a qualidade que se procura avaliar deve assumir um caráter acadêmico-crítico, e tomar como eixo norteador a capacidade de produção da instituição universitária. Isto é, importa menos o quanto se produz, a que velocidade, e a que custo; importa o que se produz dentro de um determinado tempo e custo, e para que aplicações. O que se privilegia aqui é a importância e relevância acadêmica, científica, tecnológica, sócio-política ou econômica da produção universitária.

Questão essencial a ser considerada nessa perspectiva é que a avaliação institucional deve realizar-se em função de um modelo ou projeto de universidade, tendo por centro uma política acadêmica. Esta, por sua vez, pressupõe que o projeto de universidade seja legítimo, isto é, que tenha resultado de uma discussão aberta, ampla, democrática, coletiva e livre acerca das atividades de ensino, pesquisa, extensão. É claro que esta perspectiva apresenta condicionantes difíceis de serem transpostos para a prática, não apenas pela exigência do entrelaçamento da democratização com a qualidade, mas pela ausência de uma cultura que valorize a avaliação na universidade.

Além disso, essa perspectiva supõe a explicitação de critérios claros e concretos, embora delicados e flexíveis: Que tipo de conhecimento a pesquisa universitária está produzindo, quer ou acha que deve produzir? Que relevância científica, social e econômica possui essa produção de conhecimento? Que tipo de estudante a universidade está atraindo e consegue formar? Que tipo de profissional está habilitando? Que relevância acadêmica, científica, social ou econômica tem a atividade formadora que ela está desenvolvendo e que se propõe a desenvolver?

### **A Avaliação no Ensino Superior Brasileiro**

Uma análise da história da educação superior brasileira evidencia que a avaliação, neste nível de ensino, não é uma temática nova no panorama nacional. Na segunda metade da década de 80, refletindo o momento internacional de emergência do Estado avaliador houve uma tentativa, veiculada através do projeto GERES (Grupo Executivo de Reforma do Ensino

## Avaliação Institucional da Universidade

Escrito por Maria do Carmo de Lacerda Peixoto  
Qua, 16 de Março de 2005 21:00

---

Superior do MEC), que objetivava realizar a análise das instituições de ensino superior em termos globais e que não foi bem sucedida. Foi nesse período, também, que algumas universidades brasileiras (USP, UnB e UNICAMP) deram início ao seu processo avaliação de forma isolada, sob os influxos do Programa de Avaliação da Reforma Universitária.

Um movimento mais recente na direção da implantação de uma política de avaliação, ocorreu com a aprovação da Lei 9131/95, que instituiu o exame nacional de cursos ("provão") do ensino de graduação, no qual os resultados das provas dos concluintes avaliados juntamente com o resultado das condições de oferta de cada curso, eram utilizados como critérios de avaliação da qualidade dos cursos e, conseqüentemente, da instituição. Baseando-se na medição do resultado final, este é um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação, pois deixa de considerar fatores importantes do processo de aprendizagem e das condições institucionais.

Ademais, esse instrumento não proporciona condições para a melhoria da instituição e do sistema, pois não identifica as causas das dificuldades institucionais - para além da qualificação docente e infra-estrutura da instituição -, e não beneficia o estudante, pois nada poderá ser feito por ele retroativamente. Por isso, o "provão" não contribui para o objetivo fundamental da avaliação institucional, que é a melhoria e o aperfeiçoamento das instituições de ensino superior.

Sua existência, além disso, propiciou o aparecimento do comércio de cursinhos preparatórios, considerando-se que o desempenho do aluno no exame pode vir a se constituir como critério de diferenciação entre portadores de um mesmo diploma, além de servir como base de comparação entre instituições que oferecem o mesmo curso. Outras conseqüências seriam a tendência à padronização teórica e metodológica nos cursos, e à maior elitização do sistema de educação superior. Uma política governamental de avaliação da educação superior baseada de modo preponderante nesse procedimento, pouco contribuirá para o aperfeiçoamento da educação superior.

O movimento de caráter mais abrangente, que surgiu na direção de uma proposta voltada para a avaliação institucional, eclodiu, em março de 1993, quando a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) criou um grupo para discutir esta temática, e incentivou a constituição de uma comissão interdisciplinar, denominada Comissão Nacional de Avaliação. Assessorada por um comitê de especialistas, esta Comissão elaborou uma proposta nacional de avaliação das universidades brasileiras, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), proposta que foi apoiada, naquele momento, pela Secretaria de Ensino Superior do MEC, e que obteve ampla divulgação no país.

O PAIUB teve como objetivo geral rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sóciopolítico da instituição, promovendo a melhoria da qualidade e a pertinência das atividades desenvolvidas. Seus objetivos específicos: impulsionar um processo criativo de autocritica das instituições; conhecer o modo como se realizam e se inter-relacionam as funções do ensino pesquisa e extensão; (re)estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando diretrizes de um projeto pedagógico, e possibilitando uma reformulação de ações universitárias; repensar os objetivos,

## Avaliação Institucional da Universidade

Escrito por Maria do Carmo de Lacerda Peixoto  
Qua, 16 de Março de 2005 21:00

---

ação e produtos da universidade brasileira; estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas e de gestão.

A perspectiva, aí presente é da avaliação como atividade contínua e sistemática, envolvendo sujeitos internos e externos, e na qual a percepção das sociedades científicas, do mercado de trabalho, da sociedade em geral, apresenta-se como um contraponto fundamental para a construção da mediação entre a instituição e a realidade social. Assim estruturado, o PAIUB pretendia se constituir num modo de viabilizar a construção de uma cultura da avaliação na universidade. Valorizado e difundido no contexto da política governamental até 1994, esse programa perdeu importância política na gestão do Ministro Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação, que teve o Exame Nacional de Cursos ("provão") como carro-chefe de sua política avaliativa. Por sua vez, as instituições de ensino superior que investiram nesse mecanismo não ultrapassaram a etapa da aplicação de procedimentos de avaliação de cursos, ou seja, não atingiram o objetivo de realizar a avaliação institucional propriamente dita.

Importante e defendida por vários segmentos da comunidade acadêmica, a avaliação institucional da universidade brasileira encontrou oportunidade de se concretizar na gestão do MEC que se iniciou em 2002. Naquele ano, foram realizados debates sobre a experiência brasileira de avaliação da educação sendo que, no caso específico da educação superior, foi constituída comissão de especialistas, encarregada de elaborar uma proposta de reorientação para o processo em vigor.

Em abril de 2004 o Presidente da República assinou a Lei 10 861, que regulamentou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. Esse sistema comporta o exame do desempenho dos estudantes - que incorpora além dos concluintes, também os que se encontram no primeiro ano -, a avaliação de cursos e a avaliação das instituições de educação superior, a qual compreende etapas de avaliação interna e externa. Este processo será realizado sob a coordenação e supervisão da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, e encontra-se diretamente vinculado ao reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, e ao credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior.

A sistemática recém-introduzida ainda não produziu resultados que permitam avaliar adequadamente as perspectivas que ela apresenta para o processo de avaliação desse nível de ensino. Muito embora a avaliação da educação tenha já se firmado como parte integrante das políticas educacionais, seu histórico no Brasil, por sua vez, não permite afirmar se a proposta do SINAES caracteriza uma política de Estado ou uma política de governo. Isto é, não há dúvida de que a avaliação da educação encontrou decididamente seu lugar entre as políticas públicas brasileiras, mas o(s) caminho(s) que ela deverá percorrer na educação superior poderá(ão) incluir, ou não, a avaliação institucional no conjunto dos mecanismos de uma política nacional para avaliação da educação superior.

A instauração de uma cultura de avaliação das instituições de ensino superior em bases sólidas está apenas se iniciando no Brasil, não tendo sido ainda convenientemente explorado todo seu potencial como instrumento para o planejamento da gestão institucional. O êxito da atual proposta depende da continuidade de políticas que favoreçam a avaliação da educação

## **Avaliação Institucional da Universidade**

Escrito por Maria do Carmo de Lacerda Peixoto  
Qua, 16 de Março de 2005 21:00

---

superior de modo mais explícito, tanto interno quanto externamente. Para tanto, a proposta de avaliação em vigor não pode sofrer solução de continuidade, devendo ser submetida a aperfeiçoamento permanente, o que implica, inclusive, na destinação de um fluxo contínuo de recursos orçamentários com essa finalidade. As instituições de ensino superior, por sua vez, precisam cuidar, de modo especial, da condução desse processo, de forma a poder tirar o máximo proveito do seu potencial de contribuição para a gestão acadêmica.

**BIBLIOGRAFIA** BELLONI, Isaura - A Universidade e o Compromisso da Avaliação Institucional na Reconstrução do Espaço Social, Revista Avaliação, Campinas, ano 1 nº 2, dez 1996.

CARDOSO, Miriam L. - A Avaliação da Universidade: concepções e perspectivas, Universidade e Sociedade, Brasília, vol 1 nº 1, set 1991.

MIRANDA, Marília G. - O Novo Paradigma de Conhecimento e Políticas Educacionais na América Latina, Cadernos de Pesquisa, (100), mar 1997.

MOROSINI, Marília C. e LEITE, Denise B. - Avaliação Institucional como um Organizador Qualificado: na prática, é possível repensar a universidade?, in: Valdemar Sguissardi (org) - Avaliação Universitária em Questão, reformas do Estado e da Educação Superior, Campinas, Autores Associados, 1997.

SANTOS, Boaventura S. - Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade, Porto, Afrontamento, 1994.