

## **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: uma busca pela qualidade.**

Ana Caroline Ramos Rocha<sup>1</sup>

Raphaella Abreu Carvalho Cortez Moreira<sup>2</sup>

Márcia Antonia Guedes Molina - Orientadora<sup>3</sup>

### **RESUMO:**

Este artigo busca revisar bibliografias que tratam do surgimento da avaliação institucional, com ênfase no processo de implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), destacando sua importância para a qualidade do ensino superior brasileiro. Nesse contexto, faz-se necessário um estudo crítico-reflexivo sobre a Avaliação Institucional na educação superior, aliando-a ao compromisso político-social que é inerente às Instituições de Ensino Superior. Para isso, realizou-se uma pesquisa de revisão bibliográfica de cunho qualitativo e descritivo, tendo como aportes teóricos os autores, como: Barreyro (2006), Bertolin (2004), Dias Sobrinho (2005), Marini (1998) Maués (2008), além da consulta de documentos oficiais. Dá-se ênfase na política de avaliação para a educação superior, especificamente, o SINAES. O estudo permite perceber a Avaliação Institucional não apenas como uma ferramenta burocrática, mas, sobretudo, por sua natureza educativa.

**Palavras-chaves:** Educação Superior. Avaliação Institucional. SINAES.

### **1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A partir da década de 1980, com o surgimento de um mercado educacional globalizado, houve importantes reformas no Sistema de Educação Superior Brasileiro. A democratização do ensino superior, aliada à necessidade de conciliação entre a qualidade da educação oferecida, e a ampliação ao acesso às Instituições de Educação Superior (IES), proporcionou um movimento constante pela avaliação institucional, principalmente no aspecto da autoavaliação.

As IES devem ter como premissa a produção e socialização da ciência e da cultura, através da formação humana. Essa função, que tem uma natureza política, pedagógica e científica, realiza-se nas complexas relações sociais existentes no meio acadêmico e que devem ser analisados pelos valores e significados construídos.

---

<sup>1</sup> Administradora na Universidade Federal do Maranhão. Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Maranhão.

<sup>2</sup> Pedagoga na Universidade Federal do Maranhão. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Docência do Ensino Superior.

<sup>3</sup> Professora da Universidade Federal do Maranhão. Doutorado em Linguística pela USP/SP. Pós-doutorado em Língua Portuguesa pela PUC/SP.

Nessa perspectiva, a avaliação não deve ser compreendida como uma atividade meramente burocrática, visando apenas à coleta de dados e o controle de desempenho. Seu processo exige da comunidade acadêmica, da sociedade e do Estado, uma reflexão constante sobre a prática avaliativa, que vem sendo implementada no território nacional. Assim, o processo de avaliação da educação superior no Brasil, apresenta um percurso muito rico, principalmente, no que se refere à concepção de avaliação como processo formativo e emancipatório.

Diante disso, o estudo objetiva revisar bibliografias que tratam do surgimento da avaliação institucional, com ênfase no processo de implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), destacando sua importância para a qualidade do ensino superior brasileiro. Para tanto, são sintetizados resultados de uma pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e descritivo.

Inicialmente, será feito um breve resgate da trajetória histórica do processo de avaliação institucional, no contexto da educação superior brasileira. Posteriormente, serão discutidas as dimensões da avaliação institucional, com ênfase na autoavaliação.

Para o aprofundamento dos estudos acerca da Avaliação Institucional, a pesquisa tem como aportes teóricos os trabalhos de Barreyro *et. al.* (2006), Bertolin (2004), Dias Sobrinho (2005), Marini (1998) Maués (2008) e Polidori (2006), além da consulta de documentos oficiais e à legislação específica da área de estudo, que permitiram refletir sobre a temática.

Assim, acredita-se que esse estudo possa suscitar inquietações e reflexões sobre a importância da Avaliação Institucional na construção de uma educação superior, pautada nos princípios éticos e morais e com compromisso social e político, concebendo a educação como um bem público.

## 2 AVALIAÇÃO: PROCESSO HISTÓRICO

A educação superior no Brasil fomenta discussões acirradas desde a sua criação no início do século XIX. Dentro da diversidade de temas que envolvem a concepção de universidade e a busca pela melhoria da qualidade do fazer universitário destaca-se a avaliação institucional.

O tema avaliação institucional vem sendo paulatinamente inserido nas discussões da educação superior brasileira, visto que o resultado do processo avaliativo tende a uma base para o aprofundamento de questionamentos acerca da missão e finalidade da instituição de ensino, considerando um determinado contexto histórico-cultural. Conforme expressa a LDB 9.394/1996, no artigo 43:

A educação superior tem por finalidades:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; [...]

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento de homem e do meio em que vive (LDB, art. 43, inciso I e III).

Nesse contexto, a educação superior pode e deve desempenhar um papel estratégico no processo de consolidação da economia e desenvolvimento do país, promovendo o avanço tecnológico e científico, a formação humana por meio da pesquisa e da extensão, dentre outros. Isso reflete que a universidade tem por missão produzir e socializar a ciência e a cultura, tendo um compromisso político, pedagógico e científico.

Simultaneamente aos desafios propostos pela educação superior, que passa por profundo questionamento (questão do financiamento, ampliação do número de vagas, e outros), ocorrem também, transformações que vêm alterando a sociedade brasileira, tais como: novos padrões de comportamento, sofisticados mecanismos de comunicação, avanço tecnológico, problemas sociais, econômicos, recessão e crise de capital, dentre outros. Foi, pois, nesse contexto de mudanças que as universidades brasileiras deram início ao processo de avaliação institucional.

A avaliação institucional torna-se um tema complexo, na medida em que envolve modelos teóricos que conferem complexidade epistemológica, técnica, ética, de valores e políticas. (DIAS SOBRINHO, 2005).

Os modelos de avaliação institucional propostos pelos diferentes governos que sucederam no país; desde que o tema se tornou foco de discussão, variam de acordo com a

metodologia e enfoque empregados. Deste modo, os processos avaliativos incluem perspectivas teóricas que vão desde a Psicometria até as concepções de avaliação formativa e emancipatória, que vêm se modificando ao longo da reconstrução histórica e correspondem a uma determinada opção política e filosófica.

Dentro de um paradigma experimentalista, essa modalidade de avaliação caracterizava-se pela supervalorização dos dados quantitativos, pela objetividade e caráter conclusivo. Buscava-se apenas constatar se os resultados obtidos estavam de acordo com os objetivos estabelecidos *a priori*. Apresentava, portanto, uma função de controle e de classificação.

Nessa perspectiva situa-se a Psicometria, concepção que, no Brasil, direcionou as práticas de avaliação desenvolvidas na década de 1930 a 1950. Para a Psicometria avaliar significava medir os resultados do fenômeno avaliado, logo a ênfase recai na precisão dos instrumentos de medida.

A avaliação por objetivo, cujo principal representante foi Ralph Tyler, também traz em seu bojo um caráter positivo, pois compreende o ato de avaliar como uma ação capaz de medir e comparar o desempenho alcançado com os objetivos propostos, na tentativa de apreender a eficiência e a eficácia do projeto avaliado.

Desta concepção centrada nos aspectos quantitativos, a avaliação, impulsionada pelas transformações históricas, evoluiu para outra dimensão em que o enfoque deixa de ser o produto e passa a ser o processo.

Desse modo, a partir do final da década de 1960, o foco da avaliação passa a ser os aspectos qualitativos. De maneira que as concepções de avaliação que se destacam desde então, passa pelo entendimento de avaliação como um processo de análise que possibilita a compreensão do fato, programa ou atividade, a partir de uma visão holística. O que implica em considerar todas as dimensões, envolvidas no processo sem privilegiar uma, em detrimento das demais, isto é, busca-se apreender a dinâmica do real, com toda a complexidade que o caracteriza.

Mesmo dentro dessa nova perspectiva, pode-se observar um crescimento constante, no sentido de aperfeiçoar o processo avaliativo, pois apesar da ênfase ter sido direcionada para a valorização do sujeito, da interação, compreensão e interpretação de valores, como na avaliação qualitativa, essa concepção não é suficiente em si mesma. No final da década de 1960 tem-se, paralelamente, a avaliação para a Tomada de Decisão, importante subsídio do processo decisório.

Nessa construção contínua, a avaliação já no início da década de 1980 pauta-se no desenvolvimento de um modelo avaliativo fundamentado em pressupostos críticos, propiciando um salto significativo na compreensão da avaliação, à medida que introduz a dimensão política e social. Nesse contexto, desenvolveu-se a avaliação emancipatória tendo como princípio norteador a análise e crítica de uma realidade almejando sua transformação.

A concepção de avaliação institucional que envolve essa nova vertente confere a ela um papel social que vai além das funções e benefícios internos à instituição, já que esse processo de avaliação institucional se constitui num mecanismo de suma importância para a percepção dos anseios da comunidade universitária e da sociedade.

Importa ressaltar que a avaliação institucional não é uma prática recente na educação superior do Brasil. A primeira experiência de avaliação da educação superior remonta o ano de 1976, com a implementação da avaliação de programas de pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes que se utilizou de um enfoque quantitativo e objetivista. (BERTOLIN, 2004).

Em 1983, colocou-se em prática a primeira proposta de avaliação das IES no país: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU. Com esse Programa, há uma tentativa de se ir além do quantitativo, ao se propor não só um levantamento de dados, mas uma análise dos mesmos.

O Paru elaborou questionários que foram respondidos por estudantes, dirigentes universitários e docentes e acolheu igualmente estudos específicos para apreender o impacto da Lei nº 5.540/1968 quanto à estrutura administrativa, à expansão das matrículas e à sua caracterização, à relação entre atividades de ensino e pesquisa e extensão, características do corpo docente e técnico-administrativo e vinculação com a comunidade. (BRASIL, 2004, p.16)

Com a Nova República, em 1985, surge uma nova proposta de avaliação institucional vinda de uma Comissão do MEC intitulada de Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior – Geres. Este grupo entendia o processo de avaliação dentro de uma concepção regulatória, onde seus resultados implicariam diretamente na distribuição de recursos públicos para as IES. É nesse período que surge o conceito de “Centro de Excelência”, que era o nome dado as “instituições com padrões internacionais de produção acadêmica e de pesquisa”. (BRASIL, 2004, p. 17)

Nesse contexto, se percebe as primeiras experiências da avaliação institucional, ainda que de forma pontual e fragmentária. Todavia ela somente se institucionaliza, no Brasil, a partir da década de 1990, década marcada pelo crescimento político das orientações neoliberais de Estado.

Em 1993, o Ministério da Educação (MEC) instituiu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que inovou a forma do processo de avaliação ao primar pela adesão voluntária das universidades. No PAIUB, a autoavaliação era o primeiro passo de todo processo que, após um diálogo com toda a comunidade acadêmica, findava-se com a avaliação externa. Apesar de ter sido um programa aderido por um número significativo de universidades, acabou por transformar-se em um processo de avaliação meramente interno, por gradual falta de legitimidade do MEC.

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/1996 – houve a implementação do Exame Nacional de Cursos (ENC), também conhecido como “Provão” e que tinha como foco os alunos que estavam concluindo a graduação. O ENC centralizava-se no Curso, avaliando

sua dimensão de ensino, e tem função classificatória, com vistas a construir bases para uma possível fiscalização, regulação e controle por parte do Estado, baseada na lógica de que a qualidade de um curso é igual à qualidade de seus alunos. (BRASIL, 2004, p.18).

O Provão vigorou no período de 1995 a 2003, sempre acompanhado de muitas críticas por ferir a autonomia universitária ao acentuar a desobrigação estatal com o financiamento da educação superior e tornar mais intenso o espírito de competição no meio acadêmico.

Maués (2008, p. 110), ao abordar essa modalidade de avaliação afirma:

Esse sistema aprofundou a questão do papel do Estado em relação à regulação e à avaliação, dando ênfase ao produtivismo e instituindo de maneira oficial o *ranking* das instituições, revelando, mais ainda, o caráter neoliberal da competitividade, do individualismo e da responsabilidade pessoal pelo êxito ou fracasso.

Na dicotomia entre a avaliação educativa e a meramente regulatória, as IES têm se desenvolvido e criado um movimento de construção da cultura da avaliação no meio acadêmico (MARINI, 1998). Na atualidade, as políticas educacionais têm apontado para a prática da autoavaliação, visando o aprimoramento e o desenvolvimento institucional.

### 3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL HOJE: O SINAES

Ao abordar a Avaliação Institucional na Educação Superior, numa perspectiva qualitativa, faz-se necessário compreender a importância da mesma para a melhoria da ação educativa dentro das instituições. Nessa perspectiva, torna-se fundamental a criação de um sistema de avaliação que articule os objetivos, metodologias e participação da comunidade acadêmica.

Desse modo, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), através da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, não representou um avanço na história da avaliação da educação superior brasileira, apesar de ter como proposta “assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação” (BRASIL, 2004, P.82), posto que representa a política regulatória e controladora imposta às IES.

Com o SINAES estabeleceu-se igualmente que a avaliação das instituições considerará algumas dimensões definidas em lei e que se fará em dois momentos: a autoavaliação, a ser coordenada por Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e a avaliação externa, que será realizada por comissões de docentes atuantes na educação superior, devidamente, cadastrados e capacitados.

Com o SINAES, foi instituída, também, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado, que tem por atribuição,

coordenar e supervisionar o SINAES, assegurando o adequado funcionamento da avaliação, o respeito aos princípios e orientações gerais, o cumprimento das exigências técnicas e políticas e as metas de consolidação do sistema avaliativo e de sua vinculação à política pública de educação superior. (BRASIL, 2004, p. 97)

Propõe, ainda, a avaliação das dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes. A CONAES tem uma composição de 12 membros com mandatos diversificados de dois e três anos, incluindo representantes dos seguintes segmentos: INEP, CAPES, MEC, corpo docente, corpo discente, corpo técnico-administrativo e cidadãos com notório saber científico, filosófico, artístico e competência reconhecida em avaliação ou gestão educacional superior.

Com o SINAES a avaliação da educação superior brasileira adquire um caráter sistêmico, integrando os espaços, os momentos e os diferentes instrumentos de avaliação e de informação em torno de uma concepção global única, ou seja, “pensados em referência à

totalidade, estes instrumentos deixam de ser fragmentados ou isolados e adquirem um significado de conjunto”. (BRASIL, 2004, p. 94).

A adoção, no processo avaliativo, da interação com as instituições por meio de visitas para avaliação externa, fomenta a transparência e a corresponsabilidade social na melhoria das atividades institucionais; o compromisso de contribuir com recomendações acerca de aspectos considerados frágeis nos seus processos de formação e gestão; a instauração de um processo contínuo de avaliação das capacidades existentes, a preocupação com a responsabilidade das instituições para com o desenvolvimento econômico, social e cultural do país e, ainda, com o exercício da cidadania.

Com base nesses requisitos, concebe-se a avaliação externa como

[...] um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador. Ela exige organização, a sistematização e o interrelacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. (BRASIL, 2004, p. 105)

Configura-se numa concepção formativa, focada na dimensão institucional da avaliação, ao adotar procedimentos metodológicos que respeitem a história e a cultura da instituição; as características do entorno e as formas de inserção regional e/ou nacional da instituição; a sua identidade e complexidade; a participação dos diversos atores no processo de avaliação dos cursos e da instituição. Destacam-se, ainda, outros princípios que vão reger a avaliação externa, como: respeito às peculiaridades históricas, identificação das fragilidades e potencialidades das IES e a elaboração de relatório de avaliação externa que sirva como referencial básico para o aperfeiçoamento da instituição.

Esse modelo de avaliação constitui-se em base quantitativa e qualitativa, pois no primeiro estão informações fornecidas pelas IES referentes à infraestrutura material e física e seus recursos humanos (docentes, discentes e corpo técnico-administrativo) e no qualitativo a análise do referencial e da comparação, em diferentes níveis de observação, entre o que a IES se propõe a cumprir e a sua capacidade para tal.

Outro aspecto dos processos que constituem o SINAES é a Avaliação Interna ou autoavaliação da IES. Defini-se essa etapa como sendo

[...] de responsabilidade de cada instituição, que buscará obter a mais ampla e efetiva participação da comunidade interna nas discussões e estudos, sendo recomendável que nesse processo também conte, a seu critério, com a colaboração de membros da comunidade externa, especialmente de ex-alunos e representantes daqueles setores sociais mais diretamente envolvidos com a IES. (BRASIL, 2004, p.101-102)

É nesse momento que é construída uma visão global e integrada da instituição, de modo a contextualizá-la em sua complexidade e características históricas e em sintonia com os seus objetivos e missão. A autoavaliação também é concebida como uma constante que é resultante do processo de avaliação externa. Os resultados da autoavaliação serão submetidos ao olhar externo de especialistas de áreas/cursos, de planejamento e de gestão da educação superior, na perspectiva de uma avaliação externa das propostas e das práticas desenvolvidas.

A avaliação envolve os três processos de avaliação (avaliação da instituição, do desempenho dos estudantes e dos cursos de graduação) estabelecidos pelos SINAES como indicadores de qualidade das IES e, também, como um instrumento da política educacional para a consolidação dessa qualidade.

Teoricamente a avaliação efetuada pelo SINAES almeja a melhoria da educação superior, conforme consta nos documentos formais; no entanto, sabe-se que essa avaliação pode ter, e muitas vezes têm apenas um papel regulador e controlador do Estado.

No que diz respeito à metodologia para a avaliação institucional afirma-se que se deve romper com a fragmentação metodológica existente e instituir sistemas de avaliação que sejam integrados os diversos aspectos, tais como: instituições, indivíduos, aprendizagem, ensino, pesquisa, administração, intervenção social e vinculação com a sociedade.

Na avaliação participativa e emancipatória se reconhece a capacidade dos envolvidos em contribuir para o conhecimento do entorno da Instituição e possibilidade de se engajarem para uma mudança social. Nesse sentido, somente uma abordagem que considera a complexidade da realidade social e o comprometimento dos diversos atores envolvidos, garante oportunidade de vivências colaborativas e cooperativas e práticas sociais transformadoras e emancipatórias.

Desse modo, compreende-se que o processo de avaliação institucional das IES, quando é percebido como uma necessidade de cada instituição, é importante pelo seu caráter qualitativo, participativo, emancipatório e democrático, onde todos os agentes envolvidos são valorizados para que de fato essa avaliação seja eficiente e possa favorecer uma transformação social que vise melhorias sociais, políticas e econômicas na Educação Superior.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica da avaliação da política pública educacional no Brasil está em fase de aperfeiçoamento. O processo avaliativo da educação superior iniciou-se no final da década de 80 e início da década 90 (BARREYRO *et.al.*, 2006), obtendo avanços a partir da implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-SINAES, em 2004.

De acordo com os estudos realizados, a partir da revisão bibliográfica de que trata do percurso da implantação da avaliação institucional da educação superior no país, o sistema atual, SINAES, constitui-se num modelo inovador de avaliação permitindo a visão integrada dos aspectos avaliativos: avaliação institucional, avaliação dos cursos, e avaliação do desempenho dos estudantes.

O caráter de integralidade dos aspectos da avaliação da educação superior do SINAES propicia uma ampliação da visão da avaliação, que possuía foco específico em um dos aspectos de avaliação pelos modelos anteriores de avaliação, reduzindo a atenção para o desempenho dos cursos de graduação, no caso do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras-PAIUB, em 1994, ou para o desempenho dos alunos no caso do Exame Nacional de Cursos-ENC-Provão, em 1996.

Atualmente, existem muitos desafios impostos ao SINAES para que, de fato, possa contribuir para qualidade da educação superior, como: a correta implantação do sistema, conforme a lei que o instituiu (10.861, de 14/04/2004), a utilização da autoavaliação de forma coerente e objetiva pelas IES, e a gestão da qualidade do SINAES, envolvendo o planejamento permanente, a operacionalização do sistema e o controle dos resultados alcançados.

É imprescindível acompanhar as ações de avaliação para identificar fatores com índices abaixo do esperado e os fatores com desempenho acima do esperado, através do conhecimento da realidade tornar-se possível intervir com as mudanças necessárias.

Assim, o SINAES apresenta-se como um processo de avaliação da educação superior amadurecido, que não desconsidera a multidisciplinariedade e complexidade dos aspectos ligados a educação superior, formado pelas diversas contribuições dos modelos anteriores de avaliação que trouxeram contribuições que se somaram e permitiram formar um sistema consistente para melhorar a qualidade da educação superior no Brasil.

## REFERENCIAS

BARREYRO, Gladys Beatriz, MARINHO-ARAÚJO, Claisy M., POLIDORI, Marlis Morosini. **SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira**. Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p.425-436, out./dez.2006.

BERTOLIN, Júlio C. **A transformação do SINAES: da proposta emancipatória à Lei híbrida. Avaliação**. Campinas, v.9, n. 4, p. 67-97, dez. 2004.

BRASIL. MEC. SESu. INEP. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior**. Documento da Comissão Especial de Avaliação – CEA, MEC, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9394/96. Ministério da Educação. Brasília, 20 dez. 1996.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemológica da avaliação**. In: RISTOFF, Dilvo Ilvo (org). **Avaliação participativa: perspectivas e debates**. Brasília: INEP, 2005.

MARINI, Thereza. **A avaliação institucional da UNESP: um processo de construção coletiva**. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. INEP. Vol. 79. set/dez. 1998.

MAUÉS, Olgaíses. A avaliação institucional como política pública. In. ROSÁRIO, Maria José Aviz do, ARAÚJO, Marcos de Lima (orgs). **Políticas públicas educacionais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.