

## O PAPEL DA UNIVERSIDADE NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO: OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO

### THE ROLE OF THE UNIVERSITY IN THE CONTEMPORARY CONTEXT: THE CHALLENGES OF ASSESSMENT

Marlis Morosini Polidori<sup>1</sup>

#### Resumo

O artigo desenvolve uma reflexão sobre quais as características inerentes às universidades que permitiram-nas sobreviver durante todo o período de sua existência e que atualmente estão sendo colocadas frente a cultura do curto prazo exigindo ações concretas e de rápido atendimento. Neste contexto, e analisando a passagem do modelo de controle estatal para o de supervisão estatal, verifica-se a autonomia universitária e os sistemas de avaliação como mecanismos úteis e adequados para auxiliar no processo de auto-conhecimento das instituições e conseqüentemente, na concepção de políticas educativas universitárias internas e externas à instituição.

**Palavras Chave:** autonomia, avaliação, políticas educativas universitárias.

#### Abstract

The article develops a reflection about which characteristics inherent to the universities have allowed them to survive over their existence and that nowadays have been facing the short-term culture demanding concrete actions and ones that can be promptly taken care of. In this context, and analyzing the change of a state control mode into a state supervision, one can verify the university autonomy and the evaluation systems as useful and adequate mechanisms able to help in the self-knowledge process of the institutions and, consequently, in the conception of university educational politics, internal and external to the institutions.

**Key words:** autonomy, evaluation, university educative politics

<sup>1</sup> Doutora em Educação – Avaliação do ensino superior. Assessora Técnico-acadêmica da Secretaria de Avaliação Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente do ensino superior e Coordenadora de Avaliação Institucional da Rede Metodista de Educação – IPA.. E-mail: [marlis@prograd.ufrgs.br](mailto:marlis@prograd.ufrgs.br) e [mpolidori@ipametodista.edu.br](mailto:mpolidori@ipametodista.edu.br).

## Introdução

As universidades são instituições multisseculares, de origem medieval, que demonstraram uma enorme capacidade de sobrevivência, quer à passagem do tempo, quer às profundas alterações da sociedade em que se integram. Uma conhecida investigação de Clark Kerr (1982) procurou descobrir quais as instituições do mundo ocidental, em atividade em 1520, que ainda hoje existem numa forma reconhecível, desempenhando funções análogas, sem interrupções. Ele encontrou cerca de 85 instituições, entre as quais a Igreja Católica, os Parlamentos da Ilha de Man, da Islândia e da Grã Bretanha, alguns cantões suíços e **setenta universidades!** Enquanto muitas instituições, em princípio mais poderosas, desapareceram ao longo dos séculos, estas setenta universidades ainda estão nos mesmos lugares, ocupando alguns dos edifícios tradicionais, com professores e alunos desempenhando as mesmas tarefas, com formas de governo análogas.

Este fato, aparentemente extraordinário, leva naturalmente à pergunta de quais as características especiais que garantem esta enorme capacidade de sobrevivência das universidades? Segundo Clark (1983) nas instituições de ensino superior o saber é descoberto, conservado, aperfeiçoado, transmitido e aplicado e é justamente este fato que lhes imprime determinadas características enquanto organizações que permitem explicar a sua capacidade de sobrevivência.

A primeira característica reside no fato de, no ensino superior, a autonomia profissional ser tão importante que as suas instituições são classificadas (Mintzberg, H., 1979) como 'burocracias profissionais'. Na verdade, sendo o "saber" a matéria prima com que as universidades trabalham, é evidente que os verdadeiros detentores do poder são os peritos profissionais.

Aliás, a liberdade individual do professor foi sempre protegida, mesmo quando as instituições não gozavam de autonomia. Por exemplo, em relação à universidade Humboldtiana diz Berchem (1985) que a relação com o Estado era a de uma sociedade em que a universidade promovia a cultura e o ensino, atuando como a mais alta expressão do Estado como entidade cultural. Por seu lado, o Estado não só criava a infraestrutura legislativa em que a tarefa da universidade podia ser livremente executada, mas atuava, ainda, como "tampão" para impedir que facções e interesses externos pudessem minar a procura sem limites da pesquisa e do conhecimento.

A segunda característica deduz-se a primeira: o verdadeiro poder reside nos peritos das áreas disciplinares, por serem os detentores do saber e exerce-se nas salas de aula e nos laboratórios, diluindo-se à medida que se sobe na organização administrativa; o poder no topo da pirâmide administrativa é tradicionalmente fraco, e não pode decretar, de cima para baixo, o comportamento e a forma de trabalhar dos níveis inferiores.

É também um fato que a lealdade dos peritos se exprime muito mais em relação aos colegas da especialidade, do que em relação à própria instituição. Como afirma Clark (1983a), os acadêmicos, em primeiro lugar e acima de tudo o mais, protegem e identificam-se com a sua disciplina, depois com o departamento, algumas vezes com a faculdade e, muito poucas vezes, com a instituição.

A terceira característica consiste na compartimentação das instituições universitárias. As universidades organizam-se por áreas disciplinares, secularmente associadas à noção de "cátedra", por sua vez agregadas de formas extremamente diversificadas em laboratórios, centros de investigação, departamentos, escolas, faculdades, e outros, o que torna as universidades instituições fragmentadas (Weick, K.F., 1976), ou "sistemas fracamente acoplados". E a sociedade da informação, com a enor-

me revolução tecnológica que permite a um professor contatar com mais facilidade com os seus colegas de especialidade, em qualquer parte do mundo, do que com os seus colegas de instituição, poderá contribuir para evidenciar algumas destas características: a fragmentação, o poder dos peritos profissionais e a diluição da lealdade para com a instituição.

A última característica é a enorme difusão do poder para tomar decisões. Numa instituição já estruturalmente fragmentada, obrigada a descentralizar a competência científica e pedagógica uma vez que o seu processo de produção é intensivo em conhecimento, o poder de decisão está distribuído por um grande número de unidades e de atores, e as decisões são tomadas por consenso, depois de longas discussões com os intervenientes, que se sentem no direito e afirmam a sua competência para contribuir para as decisões.

Estas características das instituições de ensino superior mostram a razão da sua extraordinária capacidade de adaptação e de sobrevivência; a fragmentação (Clark, 1983) e a diversidade organizacional permitem suprimir, agregar, dividir ou acrescentar novas unidades ou áreas de saber, sem sequer fazer estremecer a instituição. Ou, como afirma Allen (1988), "... as universidades são verdadeiramente uma anarquia organizada, sem que isso as torne ilegítimas, imorais ou ineficazes".

Mas a universidade era, tradicionalmente, uma instituição que não seguia a moda, que tomava tempo até analisar as transformações do exterior, e que ou as rejeitava por não estarem de acordo com as normas e tradições académicas, ou então as integrava num lento processo de transformação. E esta desconfiança, esta resistência à moda, ao acessório, contribuiu de forma significativa para a sua sobrevivência.

Assim, segundo Guy Neave (1995), a universidade, fechada até há algumas décadas na sua torre de marfim<sup>1</sup>, era considerada uma instituição cuja essência era estar acima do imediato ou, recorrendo a um velho conceito que era aplicado no tempo da reforma às relações entre as seitas religiosas e as autoridades seculares, a universidade *estava no mundo mas não era dele*. Para a universidade, a relevância para com a sociedade não era a sua primeira preocupação, mas o seu afastamento permitia-lhe encarar a sociedade e o seu papel nela, sob uma perspectiva de longo prazo; a universidade não reagia sofregamente à mudança, mas integrava-a no longo prazo e no duradouro. Em resumo, a universidade era a principal instituição que permitia à sociedade ver-se a si própria a longo prazo.

Porém, surge agora um conflito cultural sutil, entre os longos horizontes temporais da cultura universitária multissecular e a cultura do micro-segundo, do curto prazo, que nos invadiu nos últimos tempos, sob a designação de sociedade da informação. O que para alguns sugere a ideia de que as universidades são ineficientes e que a sua eficiência pode ser aumentada por intervenções externas, baseadas em práticas managerialistas de gestão implementadas pela administração central. Por isso, a retórica universitária que se baseava na qualidade científica e na liberdade académica individual, passou a ser substituída pela da gestão e da eficiência, forma de pressão no sentido da adoção de metodologias de gestão mais próximas das empresariais.

As universidades não poderão ignorar os novos desafios do exterior nem as novas demandas da sociedade, mas deverão fazer uma escolha estratégica do seu caminho por forma a adaptar-se à nova situação, enquanto preservam o essencial das suas normas e valores multisseculares. Nesta mesma perspectiva, os académicos devem assegurar uma preocupação permanente em manter dignamente a missão das universidades. Esta missão reúne objetivos essenciais tais como ser um centro do saber, um local com condições para a realização de investigações importantes para o

desenvolvimento de cada país e, ainda, um local onde é possível exercitar o direito de ser cidadão por serem instituições de debate livre e desinteressado de idéias e de princípios.

Estas características das universidades permitem-lhes também resistir com êxito a mudanças que lhes sejam impostas do exterior, especificamente, por parte dos governos. Daí que a atuação dos governos deva ser bem planejada, procurando por meio do debate participado assegurar a colaboração interessada das universidades, em vez da simples imposição da vontade política que poderá levar ao desastre.

Ao longo da sua existência, as universidades têm conseguido (sobre)viver às mudanças do ambiente, recorrendo à sua capacidade de adaptação. Porém, enfrentam hoje um desafio particularmente difícil. Nas últimas décadas temos assistido a um conjunto de transformações que influenciam a vida e o comportamento destas instituições. Fenômenos como a massificação do ensino superior, as crescentes dificuldades de financiamento, a enorme diversidade de novas demandas por parte da sociedade, a emergência do mercado como um novo mecanismo regulador, os desafios das novas tecnologias; a alteração das relações com o governo levando a regimes que interferem na autonomia e ao aparecimento de sistemas de avaliação e as exigências da formação ao longo da vida geram enormes impactos sobre as instituições universitárias.

Dentro desta diversidade acima referida, gostaria de me concentrar nas questões da autonomia e da avaliação.

A reivindicação da autonomia - direito de governar-se livremente – sempre se caracterizou como uma aspiração permanente da universidade, porém, sempre negada pela contradição irreduzível entre a vontade de ser livre e a dependência do poder estatal financiador (Ribeiro In Análise da Proposta de Autonomia Universitária para as Universidades Brasileiras, 1996). Darcy Ribeiro salienta que, apesar deste processo de concessão da autonomia se ter iniciado recentemente no Brasil, esta ambição sempre esteve presente na vida acadêmica e administrativa das instituições de ensino superior. No entanto, como as instituições públicas de ensino superior estão muito ligadas ao aparelho do Estado, do qual dependem para a sua sobrevivência, especificamente através da concessão de transferências do orçamento de Estado, é muito difícil dar sentido a uma autonomia com suficiente latitude.

O conceito de autonomia no ensino superior possui uma visão externa e uma interna. A visão externa corresponde à autonomia “atribuída” pelo Estado às instituições de ensino superior como uma componente das políticas educativas e de gestão, ao passo que a visão interna se caracteriza pelo desafio que as instituições enfrentam para desenvolverem as suas atividades em interação com a comunidade, mas de uma forma autônoma e sem uma participação forte do Estado. Portanto, de um lado temos uma abordagem externa, vinculada à regulação, e que se desenvolve com base no gerencialismo; do outro lado, uma abordagem interna, ligada à emancipação, e direcionada para uma reflexão interna da instituição como parte de um processo dinâmico de desenvolvimento institucional.

O conceito de autonomia, tal como é definido por Cândido dos Santos (1997), está ligado à transferência por parte do Estado e/ou do poder central de certos poderes de decisão para um corpo social que, neste caso, será a universidade, a qual passa a poder decidir, por si própria, autodeterminando-se na medida da transferência de poderes e auto-regulando os seus interesses.

No entanto, Hodara (In Dicionário de Ciências Sociais, 1987) chama a atenção para o fato de que a autonomia universitária consiste num poder exercido pela universidade, enquanto corporação de professores e alunos, em relação aos poderes

do Estado, sendo que esta autonomia pode ser dividida em três dimensões: administrativa, financeira e acadêmica. Enfatiza ainda que, num sentido mais restrito, o conceito implica a capacidade de autogestão, embora considere que esta capacidade está limitada devido ao fato de ser hostil o ambiente sócio-político no qual está inserida a universidade.

Este autor acrescenta ainda que a autonomia não é exercida somente nas relações da universidade com os poderes do Estado. Ela é aplicada também ao nível interno da instituição. E, neste último sentido, a autonomia envolve vários direitos: o direito de nomear pessoal docente e administrativo, independentemente dos poderes que não pertençam à entidade universitária; de selecionar os estudantes; de ter livre formulação de planos de estudo e de pesquisa; e de poder dispor das suas verbas, que entretanto provêm, na maioria dos casos, do orçamento nacional.

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) afirma que:

[. . .] a autonomia universitária plena, capaz de estabelecer um novo tipo de relação com o Estado, é a condição necessária para a consolidação de uma universidade responsável e participativa. (1996: 9)

Nesta relação estabelecida entre o Estado e as instituições, salienta-se a afirmação de Neave e Van Vught (1994: 294-295), segundo a qual, a dimensão da autonomia está relacionada com a Lei de Jadot. Esta lei estabelece que o grau de autonomia desfrutado pelas instituições é inversamente proporcional ao volume de definição de legislações nacionais. Neste sentido, quanto menor for a quantidade de leis, regulamentos, regimentos e demais formas de controle, maior será a autonomia de uma instituição de ensino superior.

Buarque, embora perfilhando a perspectiva de Hodara, manifestada anteriormente - de que o ambiente sócio-político universitário é hostil - e acrescentando, ainda, a existência de dificuldades em estabelecer negociações entre o Estado e as instituições, aposta, no entanto, na autonomia como uma forma de solução, afirmando que:

[. . .] numa sociedade em crise, onde nem o mercado nem o Estado são capazes de definir as prioridades das suas instituições, só a autonomia destas permite um funcionamento eficiente enquanto se procura um novo caminho (1994: 166).

Além deste enfoque, este autor acredita que a autonomia é condição indispensável para um trabalho competente e que a universidade deve ser autônoma no dia-a-dia da sua atividade acadêmica. E conclui enfatizando que a autonomia só se justifica como uma forma adicional de comprometer - e não de isolar - a universidade com a sociedade.

Nesta discussão sobre autonomia, é importante salientar que mesmo as instituições de ensino superior possuindo autonomia, esta é relativa. Porque? Porque o Estado continua a desempenhar um papel no ensino superior que caracteriza-se pela vontade de manter a sua capacidade de comandar o sistema de ensino superior e de guiar o seu desenvolvimento de acordo com os "superiores interesses da nação". No que se refere às instituições e, de uma certa forma, à comunidade universitária, este interesse volta-se para o pensamento e para a ideologia de que o Estado não pode e não deve eximir-se da responsabilidade de suportar o funcionamento normal das instituições públicas e de manter o seu compromisso para com a sociedade.

A autonomia no ensino superior percorreu e continua a percorrer um caminho tortuoso, com o objetivo de alcançar uma liberdade de ação e de gestão que conduza ao melhor desenvolvimento das suas funções. Desta trajetória faz parte uma caracte-

rística histórica da passagem do modelo de controle estatal para o modelo de supervisão estatal. Este movimento caracteriza um momento importante do ensino superior, que, como se referiu, teve lugar essencialmente nas últimas décadas.

### **O Modelo de Controle pelo Estado**

O modelo de controle realizado pelo Estado se caracteriza-se por políticas, segundo as quais as universidades são obrigadas a seguirem padrões preestabelecidos pelo governo. Neste modelo, é desenvolvido um controle detalhado de todos os aspectos relacionados com a educação superior, tais como: as formas de acesso; a estipulação de *currículum*; a concessão de graus; o controle da evolução do *staff* acadêmico e não acadêmico; o controle administrativo por meio de regulamentação detalhada e outros.

Segundo Neave e van Vught (1994), as grandes reformas universitárias dos finais do século XVIII e do século XIX, que marcam o advento da Universidade moderna, estavam associadas à idéia da Universidade como agente da reconstrução nacional, aliada à revisão do recrutamento para os quadros do aparelho do Estado. Estado que assumia para si determinar o que era “conhecimento útil”, a ser lecionado pelas instituições, garantindo em troca, aos licenciados pelas instituições, o acesso aos empregos públicos.

O modelo de controle pelo Estado apoiava-se no chamado **Princípio da Homogeneidade Legal** (Guy Neave and F. van Vught, 1994). De fato, sendo o Estado o principal empregador dos licenciados pelo ensino superior e assumindo o princípio da igualdade de oportunidades dos cidadãos ao emprego público, tornava-se necessário que o tipo de formação ministrada nas diversas universidades do país fosse homogêneo como forma de garantir aquela igualdade. Por esse motivo, o Estado definia centralmente a estrutura curricular dos cursos (conhecimento útil), a qual era uniforme para o mesmo curso em todo o país (homogeneidade legal). Ou seja, no modelo do controle pelo Estado são necessários extensos mecanismos de regulação e um controle *a priori* baseado na abundante publicação de leis, decretos, portarias, circulares e pareceres.

No entanto, a grande expansão do ensino superior e as pressões, denominadamente, da área econômica, deram início a um descontentamento deste modelo centrado no controle excessivo. Este descontentamento acabou por desencadear um movimento desenvolvido pelas instituições, pelos governos, tendo o acréscimo de influências externas, especificamente, do mercado. As instituições tiveram uma atuação reivindicativa, no sentido de lutar e ir em busca de uma liberdade mais abrangente. Elas acreditavam que o rigor da observação severa estava fora das atribuições dos governos e que deveria ser passado às instituições, o poder necessário para serem autônomas. Neste sentido, o Estado começou também a demonstrar um certo interesse em alterar esta situação por razões de lógica econômica e também devido às alterações e pressões externas, especificamente pela parte do mercado.

Assim, nas últimas décadas, este tipo de modelo entrou em crise por várias razões. Podemos enumerar algumas como: pressões resultantes do aumento da demanda social exigindo igualdade de oportunidades, conjugado com o interesse dos próprios Estados, baseado na teoria do capital humano (passagem do ensino de elite para o ensino de massa); progresso de um setor privado que veio substituir o setor público, quer como empregador principal quer como motor da modernização da sociedade; grande aumento da velocidade de transformação da ciência e da tecnologia; contradições no desempenho das funções das instituições<sup>2</sup>; desenvolvimento de teorias neoliberais ligadas a um conceito de maior eficácia do setor privado em relação ao

setor público.

O resultado destas pressões foi a alteração do modelo de controle do Estado para um modelo mais flexível, denominado de modelo de supervisão estatal. Ou seja, o Estado concedeu autonomia às instituições, deixando de exercer uma função de controle detalhado *a priori*, para assumir funções de supervisão e de controle *a posteriori*.

### **O Modelo de Supervisão pelo Estado**

O modelo de supervisão Estatal resulta assim do reconhecimento, por parte do Estado, da dificuldade e ineficiência do controle *a priori* de um sistema de ensino superior que se massificou, que se tornou imensamente complexo e que está em constante mutação. A este reconhecimento associou-se uma certa idéia de que algum elemento de competição “tipo mercado” levaria as instituições a terem um comportamento mais eficaz e a responderem melhor às demandas da sociedade.

É evidente que este desígnio de permitir uma diversificação das instituições, de forma a garantir uma melhor adaptação às necessidades da comunidade envolvente, era impossível de se concretizar na vigência do princípio da homogeneidade legal, que impunha mudanças homogêneas a todo o sistema. Porém, o fato de o empregador principal ter deixado de ser o Estado permitia descartar este princípio que veio a ser substituído pelo do Estado avaliativo.

No entanto, Neave e van Vught (1994) afirmam que a passagem do sistema de controle para o de supervisão estatal não foi devido à sobrecarga do Estado, nem ao crescimento rápido do setor privado, mas sim, devido à aceitação que houve de fato do sistema de supervisão ser um razoável substituto do Estado para desempenhar as tarefas de desenvolvimento e modernização da economia nacional, em oposição à modernização administrativa e política, que era o objetivo do sistema de controle estatal.

Neste sentido, este modelo de supervisão caracteriza-se por possuir uma baixa intervenção nas decisões diárias das instituições, pois estas possuem uma autonomia ampla, e o governo centra-se numa atividade de dirigir, supervisionar e avaliar as *performances* das instituições numa fase posterior (Amaral e Magalhães, 1999). É importante aqui ressaltar que este sistema suscitou, também, uma grande diversidade de oferta de cursos do sistema de ensino superior, incluindo os setores público e privado.

### **Auto-Regulação e Estado Avaliativo**

O modelo de supervisão pelo Estado fixa parâmetros gerais que condicionam os limites de funcionamento das instituições (por exemplo, *numerus clausus*, custos unitários, rácios docente/discente, entre outros), sendo estas dotadas da capacidade de se auto-regularem, isto é, administrarem as suas próprias atividades sem uma interferência forte por parte do Estado, desde que os seus parâmetros de funcionamento caiam dentro dos valores fixados por este. Trata-se do que podemos considerar uma espécie de contratualização, em que as instituições adquirem uma certa margem de manobra (por exemplo, na gestão de orçamentos-envelope), mas, em contrapartida, oferecem garantias de bom comportamento, que será controlado por mecanismos de avaliação. Ou seja, na continuidade deste desenvolvimento de concessão de autonomia às instituições, figura o Estado-Avaliativo e, conseqüentemente, a introdução de diferenciados sistemas de avaliação do ensino superior.

A ação da auto-regulação é, portanto, uma componente imprescindível do processo de autonomia institucional baseado numa contratualização, explícita ou im-

plícita, entre o governo, sociedade e ensino superior. Desta forma, a auto-regulação e o Estado avaliativo desenvolveram-se juntamente, exercendo atividades conjuntas e interdependentes. Através do Estado avaliativo, foi possível desenvolver avaliações das instituições, a partir das quais (nomeadamente quando o processo de auto-avaliação tem um papel dominante, ou seja, quando o objetivo melhoria de qualidade predomina sobre o objetivo prestação de contas) foi possível desencadear medidas, visando uma melhor administração institucional.

Portanto, a desregulação do sistema, associada à concessão de autonomia e à auto-regulação, pode vir a ser uma nova forma de regulação, por parte do Estado, o que Magalhães (1998) chama de regulação através da desregulação. Um dos aspectos críticos do Estado controlador é o que resulta da existência de diversos agentes e mecanismos de controle *a priori*, e que realizam uma espécie de trabalho de acompanhamento, que limita a capacidade de iniciativa das instituições. Porém, o Estado avaliativo, que, em princípio, está despidido destes agentes, apresenta novos corpos intermediários com o objetivo de supervisionar o trabalho e não de controlar, mas estas acabam por não auxiliar numa possível desvinculação ou alívio da supervisão detalhada realizada pelo Estado sobre as instituições de ensino superior (Magalhães, 1998). Ou seja, resta saber se no novo modelo de relacionamento entre instituições e Estado, este passou a controlar menos, ou se, pelo contrário, existe agora uma forma bem mais eficaz de controle.

É possível considerar que o ensino superior passou por um processo que se inicia com a concessão da autonomia, acompanhada de todos os poderes inerentes; continuou com o fortalecimento da capacidade de auto-regulação, considerada como consequência da autonomia; e, por fim, propiciou que o Estado comesse a desenvolver um papel mais avaliativo, mais supervisor e menos controlador. Além disto, favoreceu o início de uma cultura de qualidade no meio acadêmico através do desenvolvimento de sistemas de avaliação. Neste sentido, é possível afirmar que a autonomia foi o primeiro ponto, o ponto de partida, aquele que possibilitou o desencadeamento de um processo mais flexível e de maior qualidade do ensino superior.

Nesta lógica aqui apresentada, o Brasil teria uma grande dificuldade de se enquadrar tendo em vista a não existência ou a pequena autonomia que as instituições de ensino superior possuem. É possível dizer que a autonomia que ainda vigora é aquela que os docentes desenvolvem em sala de aula, conhecida como autonomia didática-acadêmica ou científica porque as demais chamadas de autonomia administrativa ou de gestão e financeira ou patrimonial, não são praticamente desenvolvidas.

Em relação à avaliação e a palavra que a acompanha, a qualidade, estas tem sido preocupações importantes e que sempre tiveram presentes na vida universitária. No entanto, só nas últimas décadas assumiram uma forma mais explícita e organizada em termos de sistemas nacionais de avaliação passando a ter um grande relevo, tanto junto aos governos como a opinião pública.

Vroeijerstijn (1995:13) afirma que, no que diz respeito ao ensino superior, um investigador considerará possivelmente que a qualidade de um curso está associada a um elevado grau de exigência acadêmica, ao passo que um aluno olhará mais para os aspectos pedagógicos e para a possibilidade de emprego. Por seu lado, um empregador estará mais interessado na capacidade de o curso permitir ao aluno a execução das tarefas da empresa, do que com os aspectos acadêmicos. É por esse motivo que Vroeijerstijn (:14), partindo da idéia de que a noção de qualidade pode ter um significado diferente para pessoas diferentes e de que a qualidade diz respeito a processos ou resultados, conclui que não se pode falar de *qualidade*, mas sim de *qualidades*.

Nesta proposta, muitos países, principalmente europeus, desenvolveram sistemas de avaliação onde a busca da melhoria da qualidade do ensino oferecido pelas instituições era o objetivo central. Como uma consequência de todo o processo evolutivo desde o controle realizado totalmente pelo Estado para o modelo onde o Estado passou a ser um dos atores de controle abrindo espaço inclusive, para o mercado atuar, no sistema conhecido por supervisão estatal onde a autonomia das instituições foram reforçadas e ampliadas, os processos avaliativos começaram a ser implantados.

Porém, vários fatores são considerados e por diversos autores, que interferem nesta dinâmica de utilização de sistemas de avaliação. Um deles está relacionado à preocupação com a eficiência, eficácia na busca de uma melhor qualidade, um outro diz respeito que em o estado sendo um estado supervisor, a tendência é reduzir a despesa pública e melhorar as estratégias das políticas nacionais, ainda, a tendência neoliberal que se salientou nos anos 80 deu origem aos mecanismos de responsabilização que exigem uma prestação de contas à sociedade. Um outro fator importante se refere ao aumento do acesso ao ensino superior e a solicitação constante de mais verbas por parte das instituições que desencadeou uma diferente visão do papel das universidades.

Barry Harker (1995) afirma que, apesar de considerar que a questão dos custos crescentes do ensino superior é uma explicação razoável para a introdução de sistemas de avaliação, a introdução dos conceitos de eficiência, da racionalidade managerialista e da avaliação, veio à quebrar a autonomia das universidades.

No entanto, vale ressaltar, que a lógica de desenvolvimento deste movimento partiu da existência de uma autonomia concreta e real e inclusive legislada, que permitiu encaminhamentos para o desenvolvimento de processos avaliativos.

Neste sentido, a avaliação veio como uma consequência de uma autonomia outorgada e existente que possibilitou o desencadeamento de discussões e implantações de sistemas de avaliação com o objetivo final de manutenção e melhoria da qualidade do ensino oferecido pelas instituições de ensino superior e uma necessidades de prestar contas à sociedade do trabalho desenvolvido.

Como um exemplo real, trago aqui o caso do processo ocorrido em Portugal que foi desencadeado pelas universidades públicas do país e liderado pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP).

Em Portugal, em 1988, foi aprovada a lei da autonomia universitária que concedeu autonomia científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar às universidades públicas e em 1990, uma lei específica concedeu autonomia aos politécnicos públicos, porém, com uma menor abrangência que as universidades públicas.

Em relação às universidades públicas, além destas terem que estabelecer seus estatutos, a lei de autonomia proporcionou uma maior capacidade de gestão institucional, possibilitou a realização de ações inovadoras e necessárias para o desenvolvimento do ensino superior e teve como pilar principal a responsabilidade. Esta lei determinou ainda, que uma proposta de lei de avaliação deveria ser apresentada na Assembléia da República. Em 1994, a proposta foi entregue e após ampla discussão e realização de várias negociações, a lei de avaliação foi aprovada por unanimidade na Assembléia. A lei estabeleceu as bases os sistema de avaliação e acompanhamento das instituições de ensino superior universitário e politécnico, públicos e não públicos. O processo de avaliação iniciou-se pelas universidades públicas através de uma experiência-piloto onde participaram cinco cursos (Economia, Engenharia Eletrotécnica, Física, Engenharia Informática e Português-francês) de treze Universidades (Coimbra, Lisboa, Técnica de Lisboa, Nova de Lisboa, Católica, Porto, Minho, Aveiro, Trás-dos-

Montes e Alto Douro, Évora, Beira Interior, Açores e Universidade Aberta).

Suscintamente, o processo de avaliação do ensino superior português tem como princípios fundamentais: o regime de avaliação baseia-se no caráter independente e imparcial da instituição avaliadora e com fidedignidade (fiabilidade) dos resultados; os mecanismos criados pela instituição avaliadora devem permitir juízos de valor imparciais e independentes, face ao Estado e às instituições avaliadas; a metodologia de avaliação deve ter uma periodicidade regular e de informação permanente, incentivando a implantação do processo de auto-avaliação na instituição e a garantia da publicidade dos seus relatórios.

As suas finalidades envolvem: estimular a melhoria da qualidade das atividades desenvolvidas; informar e esclarecer a comunidade educativa e portuguesa em geral; assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior; e contribuir para o ordenamento da rede de instituições de ensino superior (art. 4º).

O processo é dividido em duas fases: a auto-avaliação e a avaliação externa. auto-avaliação caracteriza-se por um processo de levantamento de dados e informações com o propósito de auto-conhecimento e a avaliação externa compreende a visita de avaliadores externos, de outras instituições de ensino superior nacionais e internacionais, e tem como finalidades completar e comprovar o processo de auto-avaliação e, ainda, certificar os resultados obtidos pelo mesmo.

A lógica utilizada pelo Brasil contradiz toda esta dinâmica aqui apresentada. No Brasil, o sistema de avaliação da educação superior, com a titularidade concentrada no Ministério da Educação, é o mecanismo utilizado para alcançar uma maior autonomia nas universidades públicas, principalmente federais, do país.

Primeiramente, vamos ver um pouco da história da avaliação institucional desenvolvida no Brasil. O PAIUB (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras) foi a primeira tentativa de implantação de um sistema nacional de avaliação institucional do ensino superior. Embora algumas instituições de ensino superior tivessem vindo a desenvolver os seus sistemas internos, nenhuma atividade de caráter nacional tinha sido desenvolvida. Este programa foi criado oficialmente em 1993, e caracterizou-se com uma resposta ao movimento realizado pelas universidades públicas brasileiras referente ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional que fosse centrado na graduação.

Este processo de avaliação deveria atender três exigências básicas: ter um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; atuar como uma ferramenta para o planeamento da gestão universitária e atender a um processo de sistemática de prestação de contas à sociedade.

O PAIUB foi estabelecido em 1993, como conseqüência de um trabalho realizado pela ANDIFES, e seguiu os seguintes princípios: globalidade, comparabilidade, respeito pela identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade.

O Programa estava dividido em avaliação interna onde a auto-avaliação era a ação principal, avaliação externa que se configurou com visitas de avaliadores externos não só de instituições de ensino superior mas também de entidades representativas da sociedade e, a reavaliação que caracterizou-se na organização de dados obtidos, realização de divulgação interna destes dados e desenvolvimento de discussões internas nos colegiados.

Vale ressaltar que este Programa teve um incentivo financeiro inicial por parte

da SESu e teve no seu desenvolvimento o lançamento de três editais, 1993, 1994 e 1996.

A partir de 1996 ocorreu a introdução do Exame Nacional de Cursos, (Provão) com três cursos (Administração, Direito e Engenharia Civil) que caracterizou-se por uma avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação, com a função de avaliar os conhecimentos e competências técnicas adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação. A participação no Provão passou a ser condições obrigatória para a obtenção do diploma. Atualmente, no ano de 2003, o Provão se realizará em junho com a participação de 26 áreas (Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, Fonoaudiologia, Geografia, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia, Química).

Como complementação à avaliação realizada pelo Provão, ocorre a Avaliação de Condições de Ensino, anteriormente chamada de Avaliação de Condições de Oferta. Esta avaliação é dividida em três dimensões: Organização didático-pedagógica, corpo docente e instalações física com uma ênfase importante nas bibliotecas e laboratórios. Além deste segundo momento avaliativo, este processo está sendo utilizado para reconhecimento de cursos ou a sua renovação devido a exigência da LDB que dispõe prazos para avaliações sistemáticas dos cursos.

Ainda há dois outros elementos que compõem o sistema de avaliação da educação superior do país: o Censo da Educação Superior e a avaliação dos programas de mestrado e doutorado que vem sendo realizado pela CAPES. O Censo deve ser preenchido, anualmente, por todas as instituições de ensino superior e está diretamente ligado a liberação dos formandos poderem realizar o provão e ainda, são criados indicadores de desempenho global que servem para montar a matriz orçamentária das instituições federais do ensino superior.

Os programas de mestrado e de doutorado por área de conhecimento são avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - desde a década de 70 e este processo vem sendo modificado na proposta de aperfeiçoar o seu desenvolvimento. A primeira modificação ocorreu em 1980 com o início das visitas das comissões aos programas de pós-graduação, em 1982, os resultados das avaliações começaram a ser divulgados, deixando de ser reservados e foi dado início ao ciclo de reuniões de coordenadores de cursos de pós-graduação por área. Em 1984 foi possível solicitar reconsideração dos resultados e em 1985, os resultados começaram a ser divulgados para todos os cursos e deixando de ser apenas para o que foi avaliado. Em 1988, a informática possibilitou que os dados fossem enviados por intermédio de disquetes à CAPES e, em 1992, as comissões receberam um amplo material para a realização das análises. Uma nova alteração foi inserida em 1994, quando as comissões foram definidas com bastante antecipação e a avaliação ocorreu em duas etapas, deixando de ser em três ou quatro dias. Finalmente, em 1998, o sistema de avaliação foi alterado modificando os conceitos para classificações que variam entre 1 a 7, sendo que a máxima para doutoramento é 7 e para o mestrado é 5.

Atualmente, a CAPES, vem desenvolvendo um sistema de avaliação que acontece de duas maneiras: uma chamada de trienal e que os avaliadores realizam visitas periódicas e utilizam informações fornecidas pelas instituições avaliadas para alcançar o conceito final que varia entre 1 a 7 e outra, chamada de avaliação continuada que ocorre anualmente e é emitido somente um parecer dos avaliadores.

Esta é a situação que nos encontramos relacionada a processos avaliativos voltados à graduação e à pós-graduação das instituições de ensino superior.

O que gostaria neste momento de salientar é que enquanto a maioria dos países e por consequência, as instituições de ensino superior, trabalham na lógica de que primeiro é necessário ter-se uma autonomia ampla e consolidada para depois começar a “pensar” e articular sobre a existência e a necessidade de um sistema de avaliação, o Brasil, com suas peculiaridades, caminha na direção que será através da aplicação de um sistema de avaliação amplo e homogêneo e que padroniza as IES, é que será possível obter uma autonomia que deve ser outorgada pelo Ministério da Educação.

Nesta sistemática, está inserida a forma de pensar que se demonstramos que somos capazes de oferecer um serviço de qualidade à sociedade no que diz respeito à formação de profissionais, ao desenvolvimento de pesquisas de vários níveis e ainda, prestar serviços de vários gêneros à população, desta forma, seremos merecedores da autonomia tão desejada.

No entanto, o sistema de avaliação que ora se apresenta no país, está caracterizado como um sistema altamente regulador, tanto na graduação como na pós-graduação, que encaminha-se para uma sistemática de punição ou premiação de vários níveis, representada de forma financeira direta ou indiretamente. O PAIUB, que foi desenvolvido em nível nacional, onde várias instituições de ensino superior, públicas, confessionais, comunitárias e privadas aderiram, teve o seu momento no início da década de 90 e, atualmente, encontra-se completamente naufragado. Em outro momento, salientei que se com a introdução de formas avaliativas externas, através do decreto 2026 de 1996, algo do PAIUB foi contemplado como forma de atender às reivindicações das instituições de ensino superior, embora nunca tenha sido considerado no momento de tomada de decisão, no ano de 2001, com a publicação de um novo Decreto (3860), que desmembrou o sistema de forma a não ser mais possível identificar com algo parecido com o antigo PAIUB, pode-se dizer que se antes, para o governo, o PAIUB estava “morto”, após este último ato legal, ele foi “enterrado”.

Na proposta de reforçar esta afirmação, é importante aqui salientar que no Decreto (§ 4.º do Art. 36) antes mencionado, é evidenciado que:

As instituições de ensino superior credenciadas como centros universitários e universidade e que possuam desempenho insuficiente na avaliação do Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações realizadas pelo INEP terão suspensas as prerrogativas de autonomia, mediante ato do Poder Executivo.

Esta lógica é também reforçada pelo artigo intitulado “Qualidade: requisito para o exercício da autonomia na universidade” (1996), de Antônio Colaço Martins. Este autor salienta que a qualidade se apresenta como um meio necessário e suficiente para que a instituição seja capaz de autogerir-se...para que ela goze de autonomia. Considera que, quanto mais a instituição demonstrar que está realizando as suas atividades com qualidade, maior será a possibilidade de gozar e de manter a sua autonomia, ou seja, “...o caminho da autonomia é feito no próprio caminhar da qualidade” (:25).

Ainda, ressalta-se o depoimento de um professor universitário que ocupou cargo político e ocupa um cargo relevante no contexto do ensino superior, onde é evidenciada está lógica apresentada:

É através da avaliação que você verifica a liberdade acadêmica institucional que uma universidade deve ter para produzir saber e dis-

seminar o saber, se ela está fazendo com qualidade. À medida que você mostra que as universidades têm padrão de qualidade suficiente, aí você pode depois voltar (à autonomia). (Professor José Carlos Almeida da Silva – Ex- Presidente do CRUB (quatro gestões) e Reitor da Universidade Católica de Salvador.

### Os desafios - Conclusões

O que parece estar presente é que a comunidade universitária, seja ela composta de docentes, técnico-administrativos, discentes e também de gestores que advêm das duas primeiras categorias mas que possuem características específicas, está sendo colocada frente a grandes desafios que envolvem a educação superior.

Muitos destes desafios antes apresentados e que de certa forma, alteram a forma de ver e de viver a educação superior e conseqüentemente, a instituição universidade, podem ser abordados através de processos de avaliação. No entanto, estes processos avaliativos precisam estar imbuídos de uma ação que contemple o auto-conhecimento que subsidiem a tomada de decisão necessária para o bom desenvolvimento das atividades fins da universidade com o objetivo maior de oferecer um “serviço” de qualidade à sociedade.

Tendo em vista a realidade brasileira que apresenta um sistema forte de regulação da educação superior do país por parte do governo, onde é posto uma necessidade de mostrar o que as universidades fazem e de certa forma, provar de que o que é feito é sério e de qualidade, somente um processo evolutivo de aprendizagem e de amadurecimento da consciência do que é necessário para as instituições de ensino superior como a avaliação, é que poderemos nos manter informados, instrumentalizados e fortalecidos para buscar e garantir uma maior autonomia para as nossas universidades públicas. Ou seja, a lógica é “avaliar para alcançar a autonomia”.

### Bibliografia

- ALLEN, M. *The Goals of Universities*, Milton Keynes: Open University Press, 1988.
- AMARAL, Alberto e Magalhães. A. *On Markets, Autonomy and Regulation: The Janus Head Revisited*. Portugal: Cipes, 1999.
- BERCHEM, T. University autonomy: illusion or reality?, In *Oxford Review of Education*, Vol. 11, nº3, 1985.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Fundação CAPES. *Boletim Informativo V.2, N.1. Jan/Mar*. Brasília: 1994.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Superior, *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*, Brasília: 1994.
- BRASIL, Decreto n.º2026/96. *Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior*. Diário Oficial da União, Seção 1, 11 Outubro 1996; 20545.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Fundação CAPES. *Perfil Institucional*. Brasília: 2000.
- BUARQUE, Cristóvam. *A aventura da Universidade*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1994.
- CLARK, Burton R. *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*, Berkeley, USA: University of California Press, 1983.
- CLARK, Burton R. Governing the Higher Education System, In *The Structure and*

*Governance of Higher Education*, Guilford, Society for Research into Higher Education, 1983a.

Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. *Posicionamento do CRUB sobre a Autonomia Universitária*, 1996.

Conselho dos Reitores das Universidades Portuguesas. *Repensar o Ensino Superior - A Lei de Autonomia das Universidades - II.*, Outubro de 1996.

Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. *Avaliação do Ensino Superior: Seminário Interno*. Lisboa, 1999.

CRESPO, Vítor. *Uma Universidades para os anos 2000: O Ensino Superior numa perspectiva de futuro*. 1ª ed. Portugal: Inquérito, 1993.

HARVEY, Lee e Green, Diana. Defining quality, In *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 1993.

HARVEY, Lee. Continuous quality improvement: a system-wide view of quality in higher education, In Knight, P.T. (ed), *University-Wide Change, Staff and Curriculum Development*, Staff and Educational Development Association, SEDA Paper, nº 83, Maio, 1994.

HARKER, Barry. Postmodernism and Quality, In *Quality in Higher Education*. 1(1), 1995.

HARVEY, Lee. Beyond TQM, In *Quality in Higher Education*. 1(2), 1995.

KERR, Clark. *The Uses of the University*, 3ª ed. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

MAGALHÃES, António. *Changing Relationships between Governments and Higher Education Institutions: The Portuguese Case*. Recife/Brasil: Alfa Bracara Conference, 1998.

MARTINS, Antonio Colaço. Qualidade: Requisito para o Exercício da Autonomia na Universidade. *Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior* 1996; 14(16) 19-27.

MINTZBERG, H. *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, USA: Prentice-Hall, 1979.

NEAVE, Guy., and van Vught, F. A. *Government and Higher Education Relationships Accross Three Continents, The Winds of Change*, London: Pergamon Press, 1994.

NEAVE, Guy. The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education Policy, Reform and Society, In Dill, D. and Sporn, B. eds., *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Oxford: Pergamon Press, 1995.

NEAVE, Guy. On visions, short and long, In *Higher Education Policy*. 8(4), 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade..* 6ª ed. Porto: Afrontamento, 1997.

SANTOS, Cândido dos. A Universidade e o Poder: do Iluminismo à lei de autonomia. In Boletim da Universidade do Porto, *A Universidade e o Poder*. Porto: Universidade do Porto, 1997. 23-27

VROEIJENSTIJN, A. I. *Improvement and Accountability: navigating between Scylla and Charybdis*, Londres: Jessica Kingsley Publishers, 1995.

WEICK, K. F. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, In  
*Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, 1976.

<sup>1</sup> Outras referências à torre de marfim podem encontrar-se em Harvey (1993), Crespo (1993), Santos (1997).

<sup>2</sup> Santos (1997) afirma que a universidade tem sofrido três crises: a crise da hegemonia, a crise da legitimidade e a crise institucional. E, neste sentido, ele acredita que a crise da hegemonia instala-se na incapacidade de desempenhar plenamente as funções contraditórias, levando os grupos sociais ou o Estado a buscarem outros meios alternativos para alcançar os seus objetivos.