

Eficácia da autoavaliação institucional como indutora de qualidade em uma Universidade pública brasileira

Mestra Lukelly Fernanda Amaral Gonçalves

Professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)

lukellyf@hotmail.com

Brasil

Resumo: A atestada necessidade da garantia de uma educação superior de qualidade é o que justifica este estudo. No Brasil se relativizou, em certa medida, o conceito de qualidade ao se exigir características diferentes aos diferentes tipos de instituições de educação superior: universidade, centro universitário, faculdade. A literatura da área aponta um pluralismo no conceito de qualidade, existindo, na verdade, diversos conceitos para tal. A avaliação, por sua vez, conforme uma tendência mundial, tornou-se a balizadora e indutora da qualidade da educação superior. No Brasil o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior é o responsável por isso e conta com a autoavaliação como componente principal, pelo menos em teoria. Na prática, esta pesquisa concluiu que a autoavaliação tem potencial para induzir qualidade, mas não o faz como poderia. Tendo como parâmetro uma universidade precursora da avaliação institucional no país, percebemos por meio de entrevista com membros da Comissão Própria de Avaliação da instituição, bem como por levantamento bibliográfico, que o resultado da autoavaliação não é tão eficaz, pois serve mais a um cumprimento burocrático do que a ações para a melhoria da universidade.

Palavras-chave: Qualidade da educação superior. Autoavaliação. Uso dos resultados da avaliação.

The effectiveness of institutional self-evaluation as a driver of quality in a Brazilian public university

Abstract: This study is justified by the proven need for assuring a high-quality higher education. In Brazil, the concept of quality has been relativised, to a certain extent, as different characteristics started being required for different types of higher education institutions: university, university college, college. The literature of this field reveals a pluralism in the concept of quality, and, in fact, there are several concepts for this. Following a worldwide trend, evaluation, in turn, has become the marker and driver of quality for higher education. In Brazil, the National System for Higher Education Evaluation is responsible for this and has self-evaluation as its main component, at least theoretically. In practice, this research concluded that self-evaluation has the potential to foster quality but, instead, does not do it the way it should. Using as a parameter a university that was a pioneer in institutional evaluation in the country, and through an interview with members of the institution's Committee for Evaluation and bibliographic survey, it was noticeable that the outcome of self-evaluation is not so effective, since it serves more as bureaucratic compliance than as a measure for improving university.

Keywords: Higher Education Quality. Self-evaluation. Use of evaluation results.

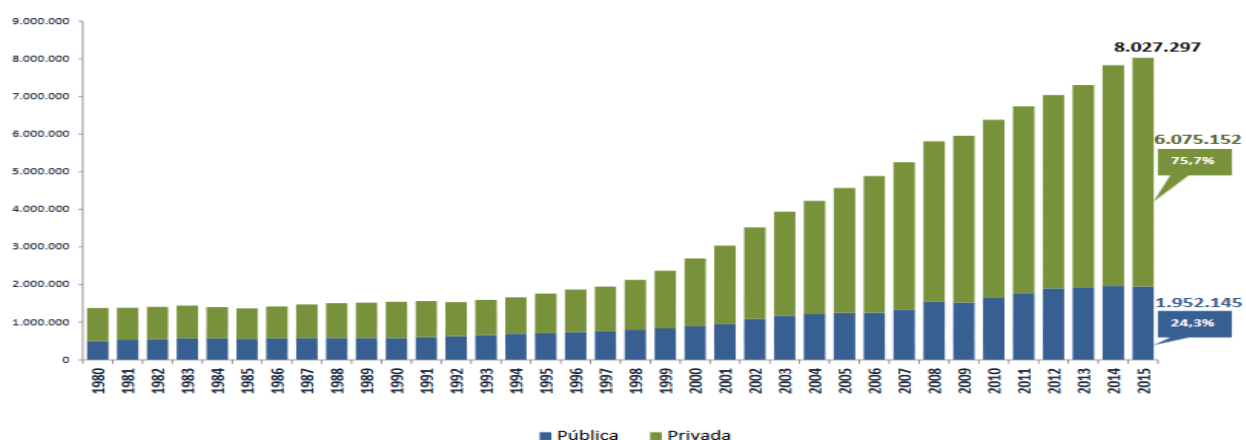
Introdução

A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável – compromisso de todos os países para um mundo melhor – inclui a educação como uma meta necessária a todas as nações. Seu objetivo 4 é assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Especificamente no que tange à educação superior, esse objetivo levanta como metas:

Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade. [...] Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento. (Onu, 2015, p. 23-24).

Em outras palavras, almeja-se acesso a instituições de educação superior (IES) de qualidade que quando privadas devem ser financeiramente acessíveis a camadas diferentes da população, até mesmo por meio de incentivos a bolsas. O número de matrículas na graduação cresceu muito, como se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 1: Evolução das matrículas por categoria administrativa

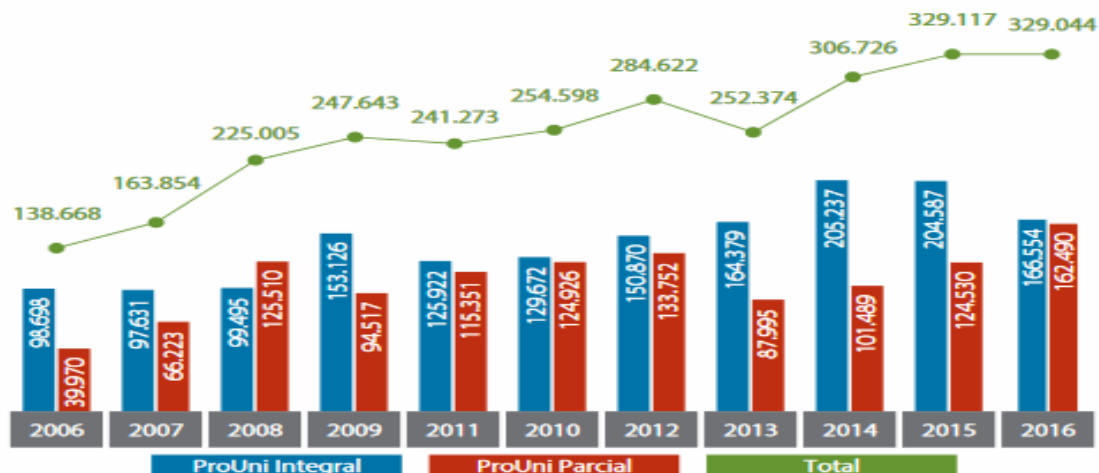


Fonte: Inep (2016).

Observa-se que há mais de 8 milhões de matriculados na educação superior. E, em conformidade ao sugerido pela Agenda 2030, o acesso à rede privada é facilitado

pela concessão de bolsas de estudos. O Programa Universidade Para Todos (Prouni), criado em 2004 com essa finalidade, cresceu 37% até 2016.

Gráfico 2: Bolsas ofertadas pelo Prouni



Fonte: Semesp, 2016 | Base: MEC

O acesso à educação superior vem sendo garantido, portanto, pela criação de IES, sobretudo privadas, e por concessão de bolsas nessas últimas. Já a qualidade, seguindo-se uma tendência mundial, vem sendo verificada e induzida por meio de avaliação. Contamos desde 2004 com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que vem mostrando-se estável. Entendendo que qualidade é algo indispensável e que deve ser prerrogativa básica da expansão, esta pesquisa tem como objetivo analisar em que medida um dos principais elementos avaliativos do Sinaes – a autoavaliação – impacta na qualidade de uma IES. Trata-se de um estudo de caso cujas descobertas podem servir de base para outras instituições. A IES escolhida foi a Universidade de Brasília (UnB), o que se justifica pelo fato de essa ser uma das precursoras da avaliação institucional no país, tendo, pois, grande experiência nisso. A abordagem adotada, por sua vez, foi a qualitativa (Creswell, 2010), já que o que nos interessa é a percepção dos sujeitos sobre o efeito da avaliação na qualidade.

Os objetivos específicos, que corroboram o geral, são: (i) compreender a interface qualidade x avaliação no contexto brasileiro e (ii) verificar como na visão da Comissão Própria de Avaliação (CPA) da UnB os resultados da autoavaliação são utilizados pela gestão da IES. Para tanto, foi feito levantamento bibliográfico e análise

documental tendo como base textos científicos e falas de 4 representantes da CPA extraídas de entrevista semiestruturada realizada em 2015. Em conformidade a isso, na continuidade, discute-se a questão da qualidade e, em seguida, dos resultados.

1. Qualidade e avaliação na educação superior brasileira

Há no Brasil diferenciação das funções sociais das IES a depender da categoria administrativa (universidade, centro universitário, faculdade). As universidades, por exemplo, se caracterizam pela autonomia para criar, organizar e até extinguir cursos, mas também pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Já os centros universitários têm a autonomia, mas não precisam promover a tríade ensino-pesquisa-extensão. O credenciamento como universidade ou centro universitário depende da constatação de padrão satisfatório de qualidade. No entanto, pode-se dizer que, ao diferenciar as exigências para cada tipo de IES, o Estado relativiza a qualidade, visto que exige menos de centros universitários e de faculdades do que de universidades. Assim, a despeito da presença de políticas avaliativas, não é por acaso que centros universitários e faculdades são mais atrativos à iniciativa privada.

Mesmo que a categoria administrativa seja soberana para delimitar alguns aspectos das IES, independentemente disso, todas devem ter sua qualidade induzida e verificada por meio de políticas avaliativas que pretendem o mesmo padrão mínimo de qualidade para todas as IES do país. Como mostram Sousa e Gonçalves (2015) é a política avaliativa em vigência que delineia a qualidade em educação superior. Analisando a temática em dissertações e teses a partir de 2004, constataram que

[...] o tema qualidade na educação superior é abordado pelos trabalhos como um conceito complexo e plural, estando diretamente relacionado à política definida pelo Sinaes. Em alguns trabalhos qualidade se aproxima da adequação das instituições de educação superior às demandas das diretrizes desse sistema avaliativo e, em outros, da capacidade das instituições buscarem promover uma educação equânime para todos os seus alunos. (p.2).

Desde 2004, no país, conta-se com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Segundo o texto de sua Lei, ele tem como finalidade:

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

Para tanto, o sistema avaliativo em questão se pretende formativo e regulatório e, por conseguinte, capaz de “assegurar, entre outras coisas, a integração das dimensões internas e externas, particular e global, somativo e formativo, quantitativo e qualitativo e os diversos objetos e objetivos da avaliação” (Brasil/Inep, 2009, p. 91-92).

A organização para tal se dá pela interlocução de três pilares: (i) Avaliação dos Cursos de Graduação, (ii) Avaliação do Desempenho dos Estudantes, e (iii) Avaliação das Instituições, composta por autoavaliação e avaliação externa. Esses são capazes de capturar indicadores de qualidade em diferentes níveis e enfoques, os quais devem ser analisados de modo integrado e levando em consideração que o último é o elemento principal e articulador da coerência do conjunto. (Brasil/Inep, 2009). Sem dúvidas, a avaliação institucional é, na teoria, a protagonista do Sinaes, especialmente por, por meio da autoavaliação, dar voz às IES, fazendo com que qualidade não seja apenas exigida de fora, senão por seus agentes e para seu benefício e aprimoramento. Dez dimensões são levadas em consideração na Avaliação institucional:

1. A missão e o plano de desenvolvimento institucional; 2. A política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; 3. A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; 4. A comunicação com a sociedade; 5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho. 6. Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; 7. Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação. 8. Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; 9. Políticas de atendimento aos estudantes; 10. Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (Brasil, 2004, art. 3).

Fernandes (2013), ao analisar os pareceres do Conselho Nacional de Educação de 2010 a 2012 sobre credenciamento, constatou que 70,2% das IES atendem aos padrões esperados para a autoavaliação. Porém, observa que universidades privadas apresentam autoavaliação mais bem desenvolvida (conceito 4 e 5) que públicas.

Tabela 1: Conceitos atribuídos à dimensão 8 nas Universidades

Escala do conceito	Apenas Universidade					
	Federal		Privada		Total	
	N	%	N	%	N	%
1	2	5,9	0	0	2	2,2
2	16	47,1	5	8,5	21	22,6
3	10	29,4	24	40,7	34	36,6
4	5	14,7	27	45,8	32	34,4
5	1	2,9	3	5,1	4	4,3
Total	34	100	59	100	93	100

Fonte: Fernandes, 2013, p. 19.

Ribeiro (2012), enfocando o efeito da autoavaliação sobre a prática docente em uma IES pública e uma privada, constatou que na privada os resultados impactam de forma mais incisiva no que tange ao relacionamento professor X aluno e na privada na alteração da condução da aula. Outros estudos também mostram efeitos específicos da autoavaliação em uma determinada IES, seja pública ou privada, não havendo conclusões que justifiquem os dados da tabela anterior. Isso não é um problema. Acreditamos que não preciso ter uma explicação ou voltarmos os estudos a comparações entre categorias administrativas. A experiência singular de cada IES, que pode ou não se assemelhar à experiência de outras, parece-nos algo mais produtivo, mesmo porque qualidade, especialmente quando verificada e induzida pelos próprios agentes da IES – como é o caso da autoavaliação – tem parâmetros fixos, estabelecidos pela política, mas que são ressignificados por cada instituição.

2. Autoavaliação na UnB:

A autoavaliação institucional sob os moldes do Sinaes se dá em três momentos: (i) preparação, (ii) desenvolvimento e (iii) consolidação, os quais devem ser desenvolvidos por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) composta por representantes docente, discente, técnico e sociedade civil organizada. Na UnB a CPA

é composta por um presidente, 4 docentes, 3 discentes, 4 técnicos e administrativos e 2 representantes da sociedade civil organizada. No ano de 2015 realizei entrevista semiestruturada com um representante de cada categoria sobre cada momento do processo autoavaliativo. De suas falas, foi possível inferir dificuldades em cada parte do processo, a despeito da larga experiência da IES com avaliação institucional. O Processo avaliativo deveria “possibilitar a elaboração de propostas de políticas institucionais e, ainda, de redefinição da atuação ou da missão institucional.” (Brasil/Inep/Conaes, 2004, p. 19). Para o representante da sociedade civil, a autoavaliação é “o centro em relação aos outros dois níveis de avaliação que existe no processo educativo.” (Sociedade Civil, informação verbal). Não obstante, a CPA lamenta-se em relação a sua autoavaliação; e o efeito dessa é muito tímido.

A CPA encaminha questionários de opinião aos alunos da IES e, recentemente, aos professores. Porém, os respondentes não têm interesse em colaborar e não se veem representados no instrumento, já que o mesmo não individualiza, em termos de questões, os diversos grupos existentes. Conforme representante docente, “a gente pede pra preencher algum formulário, alguma coisa, dar algum tipo de informação, as pessoas simplesmente se fecham, não sabem nem o que é”. (Docente, informação verbal). E de acordo com o representante discente, ele entende que

[...] os diversos segmentos ainda não têm a compreensão, não conhecem de fato, não têm a compreensão da importância da autoavaliação para a instituição e pra si próprio. Tanto docente, quanto discente, quanto gestão, eu acho que ela [a autoavaliação] incide diretamente no trabalho de todos esses segmentos, então eu acho, basicamente, que não conhecem. (informação verbal).

Além de parecer não conhecerem, a comunidade questiona a metodologia. Basicamente, então, sente-se

[...] dificuldade de tratar de assuntos tão delicados com pessoas que são responsáveis pela gestão, não só da implementação das melhorias, mas também respondem pelas eventuais falhas. E a CPA eu acho que na verdade ela não é tão bem vista, assim, porque ela acaba expondo algumas fragilidades que os gestores não querem; ou [...] como há outras formas de calcular, outros pontos de vista, o resultado que a comissão apresenta sempre é passível de muitas críticas. (Técnico, informação verbal).

Os relatórios apresentam linguagem polida, são pouco críticos, excessivamente descritivos, pouco informativos no que tange a metas, e com mais destaques a avanços

do que a deficiências. Em resumo, são reduzidos à funcionalidade burocrática de se postar algo no sistema, mesmo porque ações conscientes por parte da gestão, baseadas nos resultados apontados, se dão apenas pontualmente:

A gente sabe que tem algumas iniciativas em curso que podem contribuir até para um relatório mais digno, que tenha um olhar mais real sobre a universidade, mas mesmo que a CPA seja um órgão independente, a entrega do relatório ao INEP ela acaba tendo uma cara mais institucional e isso é um pouco preocupante porque mesmo que nós realmente não somos subordinados à administração, mas é, por exemplo, aqui na universidade a gente nota uma, eu não sei se é só aqui, uma certa polidez. Então, eu não sei até que ponto há, e essa é uma experiência que eu estou vivendo agora, eu não sei dizer se de fato o relatório fechado vai ser transparente ou se ele vai, por exemplo, só apontar os esforços e o horizonte positivo. (Técnico, informação verbal).

Segundo representante da sociedade civil organizada, “toda autoavaliação que é feita em uma instituição ela precisa incidir nas aprendizagens dos estudantes”. (Sociedade Civil Organizada, informação verbal). Complementarmente, o representante discente diz que, da mesma forma, o relatório vem servindo para “tentar melhorar todas essas questões que a comunidade acadêmica precisa.”. (Discente, informação verbal). No entanto, o que se constatou é que o resultado da autoavaliação da UnB não colabora, como poderia, para a qualidade ampla da IES. Uma das perguntas da entrevista semiestruturada realizada foi exatamente se era possível apontar alguma ação realizada pela equipe de gestão da UnB que tenha sido fruto da autoavaliação. Segundo discente, “a melhoria da segurança, eu acho que foi uma questão que deu uma melhorada ainda não é 100% o que os alunos almejam, mas a gente já percebe aí uma melhoria.” (Discente, informação verbal). O representante docente, diz que

[...] uma das coisas que a universidade conseguiu que foi uma resposta a esse, a essa enquete foi a questão da iluminação, eles estão tentando melhorar a coisa da segurança com novas medidas então tudo isso tinha a ver com a questão segurança a infraestrutura segurança então essa foi a medida que foi a partir do que a gente fez. (Docente, informação verbal).

Já o entrevistado do corpo técnico e administrativo, remete ao mesmo:

[...] aquela questão da segurança eu acredito, e eu não posso dizer que com certeza, mas a própria avaliação da capacitação que não foi positiva esteja subsidiando algumas iniciativas que vão de fato melhorar a infraestrutura que cuida dessa área da capacitação dos servidores. (Técnico, informação verbal).

Ou seja, em resumo, a autoavaliação na UnB, na visão daqueles que a encabeçam – a CPA –, vem servindo para questões pontuais e não para uma indução de qualidade ampla. Tal tese é corroborada por Arruda (2016), que entrevistando 4 ex membros da CPA em questão e aplicando questionário a 116 gestores da UnB sobre o uso dos resultados da autoavaliação reafirmou a pouca utilidade dos resultados.

Variáveis como qualidade, credibilidade, relevância, qualidade da comunicação, resultados, tempestividade, necessidade de informações, características da decisão, informações concorrentes, comprometimento e/ou receptividade à informação da avaliação, clima político e envolvimento direto do *stakeholder* foram identificadas como potenciais barreiras ao uso dos resultados pelos gestores, revelando um amplo foco de necessidades de melhorias e intervenções. (Arruda, 2016, p.6).

Para um dos ex membros da CPA entrevistados por Arruda (2016),

[...] essa dificuldade da utilização dos resultados da Autoavaliação Institucional na UnB não é uma característica da UnB, eu acho que há um certo descrédito, com esse processo da avaliação. E, enfim, seja vindo da CPA ou vindo da gestão, o que me parece importante na UnB, sob o ponto de vista de realizar de fato uma avaliação institucional, é propor a reflexão sobre esses problemas. (p. 106, informação verbal E3).

Considerações finais

Cada ciclo autoavaliativo dura 3 anos, mas, mesmo que ainda fosse 1, a autoavaliação deve ter mais poder, extensão e força do que tem na instituição estudada. O processo autoavaliativo na UnB corroborou a melhoria da segurança nela, mas isso é pouco. Como o representante docente disse, “as políticas e as propostas e os problemas são muito particulares. Têm problemas gerais, mas têm problemas muito particulares.”. (Docente, informação verbal). Óbvio que a autoavaliação não consegue cuidar de problemas particulares, porém, tal como idealizada, tem potencial para fazer mais do que ajudar em um problema pontual, como a segurança. O representante técnico disse: “eu acho que as pessoas ainda se perguntam: “por que que eu tenho que responder isso?”; “o que vocês vão fazer com isso?”; “não muda nada”.” (Técnico, informação verbal). De fato, a autoavaliação na UnB vem gerando poucas mudanças. A UnB é uma universidade de qualidade, e, como tal, é referência no Brasil. Porém, por mais plural que seja o conceito de qualidade em educação superior, isso não é algo

estático ou que se alcança e pronto. É preciso cultivar e reforçar a qualidade; e a autoavaliação, especialmente por ser a voz da IES sobre si mesma, tem potencial para tal. O objetivo 4 da Agenda 2030 passa por assegurar uma educação de qualidade. Para alcança-lo não se pode negligenciar a autoavaliação.

Referências

ARRUDA, J. A. (2016) *Uso dos resultados da autoavaliação institucional pelos gestores da universidade de Brasília*. (Dissertação de Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de pós-graduação em Administração, Brasília.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (2004, 14 abril). Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.

BRASIL; INEP. (2009) *Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. (5. ed.) revisada e ampliada. Brasília: Inep.

BRASIL; INEP; CONAES. (2004) *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior*. Brasília.

CRESWELL, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. (3. ed.) Porto Alegre: Artmed.

FERNANDES, I. (2013). As veias do Sinaes: a política de garantia da qualidade na educação superior brasileira, seu método e epistemologia. *Observatório Universitário*, (1) 1-31.

INEP. (2016) *Sinopse Estatística da Educação Superior – 2015*. Brasília: Inep.

ONU. (2015) Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Recuperado a partir de: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>.

RIBEIRO, E. A. (2012). Convergências e Divergências das práticas de autoavaliação institucional em IES pública e privada na percepção da comunidade acadêmica. *Estudos em Avaliação Educacional*, 23, (51), 168-189.

SEMESP. (2016) Mapa do ensino superior no Brasil. Recuperado a partir de: http://convergenciacom.net/pdf/mapa_ensino_superior_2016.pdf.

SOUSA, J. V.; GONÇALVES, L. F. A. Qualidade na educação superior brasileira: uma análise da temática em dissertações e teses produzidas pós-Sinaes. In: *Anais. 12 XII Encontro de pesquisa em educação Centro-Oeste*, (pp. 1-13), (vol. 1), Goiânia. Goiás: PUC-GO.