

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES LATINO-AMERICANAS E PROCESSO DECISÓRIO

Cláudia Medianeira Cruz Rodrigues

José Luiz Duarte Ribeiro

Introdução

A dinamização do processo de tomada de decisão em ambiente empresarial pressupõe, primariamente, conhecer tanto o ambiente interno quanto o ambiente externo que envolve as empresas. Para tanto, é preciso que se faça um levantamento dos pontos fortes e fracos, a fim de avaliar os riscos a que está sujeito o referido processo. O termo empresarial agora empregado aplica-se, também, às Instituições de Ensino Superior. Como tal, estas organizações utilizam cotidianamente o processo de tomada de decisão em suas atividades, de forma planejada ou não, decisões que afetam a vida das pessoas que dela fazem parte. Nesse sentido, é necessário que haja um certo entendimento de que ao se tomar decisões, para solucionar questões presentes, essas irão influenciar as práticas de trabalho adotadas pelas Instituições, assim como os resultados e as próprias decisões futuras.

Neste contexto, em que se percebem elos de sequência no processo decisório, é fácil perceber o quanto determinada decisão influencia outras

decisões, criando “cadeias invisíveis” de inter-relações que em determinado espaço de tempo se encontram e agregam valor (ou não) ao processo.

As dimensões gestão, ensino, pesquisa e extensão, através de suas atividades, devem ser consideradas e avaliadas como um todo. Ou seja, as decisões tomadas no ensino irão repercutir nas atividades de pesquisa e estas nas atividades de extensão. Esse é apenas um exemplo, porque todas as dimensões se apresentam de forma indissociável no cotidiano de cada Instituição. Dias Sobrinho (2000), como reforço, diz que a avaliação institucional deve procurar ver as relações entre ensino, pesquisa e extensão, para estabelecer o âmbito básico e primário. Similarmente, é preciso perceber como se articulam a graduação e a pós-graduação; os professores e os estudantes; se as disciplinas de um determinado curso apresentam coerência e unidade; se um curso relaciona-se com os demais; se o ensino se integra a um projeto de formação, entre outros.

O processo de avaliação institucional, neste contexto, pode auxiliar o processo decisório, na medida em que auxilia na prestação de informações de caráter tanto qualitativo quanto quantitativo. Cabe às Instituições utilizarem da forma mais eficiente e eficaz possível as informações prestadas através de metodologias específicas, softwares específicos, equipamentos específicos, enfim, alternativas capazes de dar suporte ao sistema.

O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

É importante observar que o mercado não se interessa pela qualidade política do profissional, lhe basta que este tenha uma qualidade formal. Além disso, o que orienta os mercados não são os parâmetros éticos e sim o lucro. As Instituições de Ensino Super-

Para Belloni (2000), os objetivos básicos que norteiam a avaliação da educação superior são o auto-reconhecimento e a tomada de decisão, que possuem a finalidade de aperfeiçoar o funcionamento e alcançar melhores resultados em sua missão institucional, junto à ciência e à sociedade. Por sua vez, ressalta a referida autora que

...é preciso que as pessoas e a instituição assumam a avaliação como parte de seu cotidiano. Assim como se assume que dar aula nos demanda um mínimo de planejamento, de avaliação do desempenho dos alunos e de constante atualização bibliográfica, precisamos criar uma cultura institucional, uma atitude pessoal e institucional que reconhece a avaliação como parte da rotina acadêmica, constituindo-se uma ação do cotidiano regular da instituição. (idem, p. 53)

Conhecer as variáveis que motivaram o desenvolvimento do processo de avaliação institucional nas universidades brasileiras, assim como nas universidades de países latino-americanos, pode ser considerado um primeiro passo nesse diagnóstico do ambiente interno e externo, o que por sua vez poderá proporcionar meios para que se possa entender o processo decisório em instituições educacionais a partir dos resultados coletados e analisados na avaliação institucional.

rior, porém, têm que estar atentas, tanto à demanda de mercados quanto da produção de conhecimentos. Isto requer uma contínua avaliação interna e externa. É necessário cuidado ao situar a Universidade de hoje, pois ela encontra-se no limite entre duas tenazes:

uma a de perder a dimensão acadêmica e converter-se em núcleo apenas empresarial e a outra de ficar na alta-cultura distancian-do-se das necessidades da sociedade, circunscrevendo esta alta-cultura a guetos de iniciados. Ressalta-se que a idéia da excelência deve ser priorizada, pois a alta-cultura não é mercadoria, mas um dos ingredientes essenciais que o espírito humano necessita para seu futuro. Então, esbarra-se, novamente, no processo avaliativo.

No Brasil, a convivência com procedimentos avaliativos é relativamente nova. Desde o ano de 1977 o sistema de pós-graduação vem sendo avaliado pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - através de relatórios anuais e de credenciamento de cursos, com recre-denciamento a cada três anos, incluindo ambos visitas aos locais e avaliação por pares.

Leite, Tutikian & Holz (2000) colocam que a partir de 1988 o Ministério da Educação estuda a avaliação de custos das instituições federais de ensino superior e, em 1999, promoveu um amplo debate sobre a avaliação com o apoio do British Council, através do seminário institucional *Evaluation in Higher Education*, realizado em Brasília. Neste sentido, algumas universidades com ações isoladas começaram a organizar seus processos de avaliação, como a Universidade de Brasília, a Universidade Federal do Paraná e a Universidade de São Paulo. A partir desse momento começaram a surgir encontros para discutir a problemática da avaliação, muitos destes devido a que, como explicam os autores supracitados (idem, p. 34), "ao final da década de 80 e início da década de 90, torna-se freqüente, na mídia escrita e eletrônica, a crítica às universidades e ao sistema de ensino superior, especialmente o público".

Em janeiro de 1993, o Ministério da Educação recebe uma proposta do Fórum de Pró-Reitores de Graduação, versando sobre a criação do programa de apoio à avaliação de ensino de graduação das universidades, que originou a criação do PAIUB. Para Trindade (1996),

...a resistência à avaliação no Brasil, provocada, em grande medida, pelo trauma produzido pela publicação da "lista dos improdutivos da USP" na imprensa de São Paulo, politizando a problemática da avaliação, esteja superada pelo novo contexto resultante da proposta de avaliação da ANDIFES, revertendo esse clima de desconfiança com relação à avaliação, fator que foi decisivo para o avanço deste processo nas universidades brasileiras. (idem, p. 10)

Ainda na visão deste autor, a experiência com o governo Collor foi muito negativa e gerou seqüelas profundas com relação à avaliação; surgiu um forte clima de rejeição às práticas avaliativas, especialmente, por parte das universidades públicas. "A avaliação era vista como algo que se impunha de cima para baixo, associando-se a ela a idéia de punição que se traduzia por sanções, inclusive, no próprio financiamento da universidade" (idem, ibidem).

No Brasil, a avaliação tornou-se um problema eminentemente político, tanto do ponto de vista de sua concepção e de suas conseqüências para a universidade quanto pelas dificuldades de sua assimilação pela comunidade acadêmica, ressaltando Trindade (1996) que, no contexto brasileiro, ainda estão sendo construídos os modelos avaliativos adequados à realidade das universidades.

Só que até o presente, sinal dos tempos, ainda se fala da produção de recursos humanos e não da formação do homem.

Percebe-se aí que a coisificação (dos recursos humanos) passa subliminarmente, por vezes inconscientemente, a idéia de que a

universidade é uma instituição mercantil. Temos, assim, processos decisórios distorcidos.

O PAIUB – PROGRAMA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

É essencial perseguir modelos de excelência para as instituições de ensino. Para tanto, as universidades brasileiras e as de muitos países latino-americanos começaram a criar mecanismos para atender demandas como: a amplitude de propósitos, o ritmo acelerado da evolução da produção de conhecimentos, a crescente exigência de equipes e de laboratórios para o desenvolvimento científico e tecnológico. As universidades, além de procurarem atender às necessidades intelectuais e materiais, têm a preocupação constante de avaliar, reavaliar e tomar decisões cabíveis a cada situação.

O PAIUB teve origem na disposição da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior) para exercer um papel pró-ativo com relação à questão da Avaliação Institucional, sugerida às Universidades brasileiras pelo Ministério da Educação. Criado em 1993, constituiu-se como uma proposta construída com a participação das universidades que aderiram espontaneamente a este processo (LEITE; TUTIKIAN; HOLZ, 2000). Segundo a visão destes autores “...tal programa caracteriza-se por ter dotação financeira própria, livre adesão das universidades através da concorrência de projetos e princípios de avaliação coerentes com a posição emancipatória e participativa” (idem, p.35).

Ristoff (1999) coloca que os princípios que nortearam a elaboração do PAIUB foram: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não premiação

ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade.

Cabe destacar que 138 universidades aderiram ao processo de avaliação proposto; destas, 48 são federais, 28 estaduais, 8 municipais, 32 confessionais ou comunitárias e 22 particulares (MEC, PAIUB, 2001).

Conforme consta no Documento Básico do PAIUB (1996), uma sistemática de avaliação institucional da atividade acadêmica, considerando a descentralização dos procedimentos para a tomada de decisão, deve ser desenvolvida tendo em vista alguns princípios básicos, ou seja, aceitação ou conscientização da necessidade de avaliação por todos os segmentos envolvidos; reconhecimento da legitimidade e pertinência dos princípios norteadores e dos critérios a serem adotados e envolvimento direto de todos os segmentos da comunidade acadêmica na sua execução e na implementação de medidas para a melhoria do desempenho institucional. No documento ainda consta como objetivo geral do Programa rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sóciopolítico da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas. Além destes há alguns objetivos específicos:

Impulsionar um processo criativo de auto-crítica da instituição, como evidência da vontade política de auto-avaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade.

Conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração.

(Re) estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes.

Repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira.

Estudar, propor e implementar mudanças das atividades do ensino, da pesquisa e da extensão e da gestão, contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais relevantes. (PAIUB, 1996)

Dessa forma, o processo de avaliação deve ser um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico em todas as suas dimensões; uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária e um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Na literatura existem duas tendências predominantes no que tange o processo de avaliação institucional. Uma que enfatiza o caráter externo às instituições, privilegiando o controle e a hierarquização em busca da eficiência e da produtividade e, outra, que enfatiza o interior da Instituição, focalizando um processo de auto conhecimento e tomada de decisões, com base nos princí-

pios democráticos de participação e decisão consensual (VERHINE, 2000). O referido autor salienta que quanto à primeira, o exemplo mais evidente é o chamado Provão, instituído pelo MEC em 1995 com a clara intenção de julgar, classificar e punir de fora para dentro, e na segunda estão as avaliações desenvolvidas institucionalmente, sendo freqüentemente minadas por resistências, corporativismos, vacilações políticas, apatia e falta de uma experiência prévia norteadora. Ainda acrescenta que, embora os aspectos teóricos e conceituais do processo estejam bem estabelecidos, a sistemática do “como fazer” é pouco entendida, sendo as informações a esse respeito dispersas, incompletas e até contraditórias.

As etapas propostas pelo PAIUB, conforme citam Morosini & Leite (1997) são as seguintes: (1) diagnóstico, a partir dos dados, via de regra quantitativos, existentes na instituição sobre o curso em análise; (2) avaliação interna, subdivida em auto-avaliação, realizada pela comunidade acadêmica do curso e na consolidação dos dados, feita pela comissão de avaliação da instituição; (3) avaliação externa, realizada por acadêmicos de outras instituições, profissionais da área, representantes de entidades científicas e profissionais, entre outros; (4) reavaliação interna: a partir de todos os resultados avaliativos produzidos, propiciando uma análise com a comunidade do curso; e (5) realimentação e difusão, que implica na reconsolidação dos dados, na tomada de decisões a serem implementadas e na publicação dos resultados.

No entendimento de Dias Sobrinho (1995), a avaliação institucional não é instrumento de medida de atividades de indivíduos isolados, não é mecanismo para exposição pública de fragilidades ou ineficiência de profissionais individualizados.

Deve ser promovida como um processo de caráter essencialmente pedagógico, pois levanta questões filosóficas, éticas e políticas a respeito da Universidade e esses questionamentos devem envolver o maior número possível de agentes do processo universitário, em várias instâncias formais da instituição e pares da comunidade científica externa. Em obra mais recente, o mesmo autor diz que

...sendo um processo pedagógico, a avaliação não pode resumir-se a iniciativas ou medidas isoladas e circunscritas no tempo. O tempo da educação é o tempo total. Por isso, a avaliação deve ser permanente e instalar-se como cultura, como ação organizada e programática que pense constantemente e de modo integrado a universidade e contribua para o cumprimento mais eficaz e com maior qualidade de suas funções e de seus compromissos fundamentais. (Dias Sobrinho, 2000, p. 104)

Para Ristoff (1999) o processo avaliativo aponta para as crises das Universidades, crises de gestão, pedagógicas, autonomia, de modelo, de função, em suma, crise de qualidade, sendo a avaliação um meio de tornar possível, através de um monitoramento constante do desempenho,

alcançar os objetivos propostos da forma mais econômica, eficiente e eficaz possível, retomando ou redirecionamento os objetivos quando se percebe que estes foram ou descaracterizados pela rotina ou por exigências contextuais de diversas naturezas. Na sua visão,

...avaliar é importante para impulsionar um processo criativo de auto-crítica. Avaliar é importante para conhecer como se realizam e se inter-relacionam as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração. Avaliar é uma forma de restabelecer compromissos com a sociedade. Avaliar é importante para repensar objetivos, modos de atuação e resultados. Avaliar é estudar, propor e implementar mudanças no cotidiano das atividades acadêmicas. Avaliar para poder planejar. Avaliar para evoluir. (idem, p. 56-57)

Neste sentido Leite, Tutikian & Holz (2000) salientam que a implantação do PAIUB produziu uma mudança na cultura organizacional das universidades, onde o processo de avaliação institucional passou a ser “uma rotina indispensável ao aperfeiçoamento acadêmico, à melhoria da gestão universitária e à prestação de contas do uso dos recursos públicos” (idem, p. 73).

OUTROS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS

Não é intenção, no presente artigo, percorrer todas as trilhas do continente, mas sim apontar alguns processos de avaliação como os de Argentina, Chile, México, Uruguai, Colômbia, além do caso do Brasil, que já foi comentado. A crise do capitalismo mundial está cobrando um alto preço das nações latino-americanas, carentes de investimentos e com seus produtos em baixa no

mercado internacional. Programas econômicos tanto no Brasil como na Argentina, como exemplos, fracassaram, assim como os de economias mais sólidas, como a mexicana, experimentaram crises apocalípticas. As propostas de integração econômica na América Latina não são novas e quase todas mal sucedidas, como atestam as histórias da ALALC, ALADI e demais. O Mercosul, forma-

do pelos países do Cone Sul, defronta-se com o NAFTA, integrada pelos Estados Unidos, Canadá e México. Uma integração econômica, como a pretendida por Mercosul e NAFTA não deixa de ter como meta maior um mundo sem fronteiras. A lógica da globalização está cada vez mais conseguindo adeptos, apesar dos riscos envolvidos: possível redução do nível social da maioria das pessoas e diluição da educação e cultura de cada povo.

Rama (1995) enfatiza que a questão da identidade cultural latino-americana, no sentido da identidade de América Latina em seu conjunto, tem, basicamente, um estatuto discursivo, que faz parte de um universo que se formula intramuros na "cidade letrada" e que procura dirimir as hegemonias culturais ao transbordar, extramuros, no intento de promoção e consolidação do imaginário coletivo. Só que este imaginário está se fragmentando e expressa, via de regra, a tendência homogeneizante da globalização que está determinando com sua pluralidade uma identidade cultural que não é própria da América.

As universidades, ou seja "as cidades letradas", ou formadoras da "alta cultura", têm em suas mãos um compromisso, não só o do conhecimento, porque possuir uma cultura não é somente dominar certos conhecimentos, acumular feitos e referências teóricas, é muito mais que isso: é possuir uma sensibilidade, uma resposta, uma forma de ver as coisas, que, de uma maneira especial, vem contribuir para melhorar esse complexo problema que é representado nas leituras socioeconômica, cultural, política, entre outras, que fazem uma sociedade progredir sem perder sua identidade.

A identidade de um povo, nestes tempos de globalização, tem merecido uma atenção especial por parte das instituições

de ensino. Um dos mecanismos que está sendo utilizado para detectar os entraves da própria instituição é o binômio avaliação - processo decisório. Na Argentina, a Lei Federal de Educação, de 1993, institucionalizou procedimentos de avaliação e credenciamento ou acreditação da educação superior. Para tanto, foi criada a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária - CONEAU (AROCENA; SUTZ, 2000). Tal processo de avaliação, promovido pelo governo nacional a partir da aplicação de uma estratégia de imposição por parte da Secretaria de Políticas Universitárias (SPU), teve como consequência uma enorme resistência interna nas Universidades, mencionam Navarro e Gottifredi (1998, *apud* AROCENA; SUTZ, 2000). Conforme os autores, a desconfiança das comunidades universitárias foi pelo entendimento que tal estratégia era para conhecer a situação atual a fim de criticar abertamente as universidades públicas com o único objetivo de desprestigiar-las perante a sociedade e após aplicá-las uma série de castigos.

A Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (CONEAU), respaldada em parte por um projeto do banco mundial, é o principal mecanismo para melhorar e avaliar a qualidade da educação superior na Argentina. A missão da Comissão consiste em promover o processo de auto-avaliação nas universidades públicas e privadas; consolidar e ampliar a avaliação externa nas universidades; e acreditar programas universitários de interesse públicos e estudos universitários superiores em todas as disciplinas.

Segundo Marquis (1994), o processo de avaliação na Argentina teve seus pilares asentados em duas instâncias: uma de natureza política e outra de natureza econômica. A política sustenta a instauração de um

novo tipo de relacionamento entre universidade e Estado, enquanto que a econômica ampara-se no fato de que, devido à falta de recursos é necessário a sua racionalização. Nesse sentido, o governo argentino propôs a avaliação universitária, como aponta o referido autor indicando que cada universidade deve desenvolver seus próprios processos de avaliação, não somente respeitando suas particularidades contextuais, como tendo em vista à elaboração de um sistema nacional de avaliação.

Na visão de Carlino e Mollis (1997), a perspectiva governamental continua não sendo a de melhoria da qualidade universitária e sim a meramente economicista, a de saber que instituições poderiam, pela sua eficiência e produtividade, melhor empregar o dinheiro repassado, tanto pelo governo quanto pelo dito setor produtivo da sociedade.

O processo de avaliação no Chile, segundo Brunner (1990), não deixa de ser um eixo em torno do qual se estruturam tanto as relações Estado-Universidade como Universidade-Sociedade e Estado-Universidade-Sociedade. Tendo isso em vista, o processo de avaliação instalou-se através do Programa de Melhoria da Qualidade da Educação que vai desde a pré-escola até a universidade.

Leite (1997) coloca que, em 1980, houve no Chile um processo de reforma da educação superior, o qual veio a promover a iniciativa privada, com a criação de novas instituições. Este fator reduziu muito a autonomia das universidades tradicionais, que tinham como função "acreditar" as Universidades mais novas. Após esse reconhecimento, a Universidade antiga apoiava aquela mais nova. Logo, o processo era totalmente autônomo também no sistema de avaliação, mas, com as reformas, o siste-

ma de credenciamento muda e passa a ser feito por um comitê.

No começo da década de 80 o sistema universitário chileno era constituído por oito instituições, duas de caráter público e seis de caráter privado, todas com financiamento direto do Estado. Ressalta-se, ainda, que os estabelecimentos públicos detinham mais de 60% da matrícula total dos cursos de graduação, destacando-se a Universidade do Chile (CAMPBELL, 1996). Conforme Lemaitre (1999) e também Arocena e Sutz (2001), simultaneamente, se incorporaram ao sistema chileno dois novos tipos de instituições: institutos profissionais - para carreiras de nível intermediário, de 4 a 5 anos de duração - e centros de formação técnica - para carreiras de 2 a 3 anos. De um modo geral, em 1997, havia neste país um total de mais de 60 universidades, 73 institutos profissionais e 127 centros de formação técnica, que configuram o sistema de educação superior (AROCENA; SUTZ, 2001).

Nesse sentido, na visão de Leite, Tutikian & Holz (2000, p. 48), "a participação na avaliação é de livre adesão das instituições, porém favorece os incentivos financeiros advindos do Estado através do Fundo de Desenvolvimento Institucional, já que as bolsas de estudos seriam preferenciais às instituições que optassem pela avaliação". Brunner (1990) comenta que os procedimentos de avaliação no Chile incluem uma auto-avaliação anual e avaliação externa por pares, com visitas locais realizadas em intervalos de cinco anos.

No México, a avaliação surge ligada à idéia de planejamento estratégico. Leite, Tutikian & Holz (2000) apontam que o processo de avaliação institucional começa exatamente em 1989 quando foi criada a CONAEVA - Comissão Nacional de Avaliação

da Educação Superior. A Associação Nacional das Universidades e Institutos de Ensino Superior propõe à CONAEVA que seja feita uma avaliação com a contribuição das universidades e do Estado, incluindo auto-avaliação, avaliação externa e avaliação global. A CONAEVA teria contemplado inicialmente dois níveis de avaliação: das instituições e do sistema. A auto-avaliação institucional consistia em indicadores e juízos elaborados pela CONAEVA, que seriam enviados a cada universidade para serem considerados. Tal documento contemplava vários indicadores sobre o funcionamento da universidade em seu conjunto. Adicionalmente, cada instituição devia formular sua missão institucional para o planejamento a médio ou longo prazo. O cumprimento deste procedimento foi considerado como pré-requisito para o recebimento de fundos especiais do governo. Por sua vez, a avaliação externa contemplava avaliações do sistema por parte de especialistas e a elaboração de relatórios pela CONAEVA ou grupos especiais, a partir da informação gerada nos relatórios da avaliação institucional (VRIES, 2000).

Pode-se dizer, conforme Vries (1999), que a auto-avaliação institucional causou fortes debates, particularmente, pelo anúncio do Subsecretário da Educação Superior no sentido em que os fundos outorgados às universidades dependeriam no futuro dos resultados da avaliação.

Além do programa de avaliação institucional, há ainda o Fundo para Modernização da Educação Superior, o programa de carreira docente, um fundo para os comitês interinstitucionais e o CENEVAR, encarregado de avaliar os egressos do sistema. Logo "o sistema não é composto apenas pela avaliação dentro das universidades, ou interinstitucional, mas ele prevê um siste-

ma para a melhoria das universidades, ou seja, de fundos que vão beneficiar tanto a carreira docente, quanto a investigação, quanto a modernização" (LEITE, 1997, p. 10).

Leite (1997) ressalta ainda que o México está dentro do NAFTA e que este prevê uma integração dos currículos e dos diplomas dentro do bloco econômico. Logo, "o processo avaliativo não se esgota somente na avaliação. Ele pretende realmente uma modernização, para que essas universidades que estão hoje no México sejam do mesmo padrão daquelas da América do Norte" (idem, p. 10).

No Uruguai há uma única universidade pública, que é a grande *Universidad de la República*, e no que tange a avaliação, comenta Leite (1997), nesta instituição cada unidade acadêmica organiza o seu processo de avaliação, não havendo um programa global. Ressalta, ainda, que no Uruguai o governo universitário é tripartite, composto por docentes, estudantes e egressos. Isto, na visão de Leite, Tutikian e Holz (2000), confere

... o caráter autônomo da universidade uruguaia, com plena liberdade de cátedra, organização colegiada via congresso tripartite de docentes, estudantes e egressos, faz antever que os processos de avaliação institucional que vierem a ser instalados deverão reconhecer a originalidade organizativa do sistema e as competências da Universidade. (idem, p. 64)

A *Universidad de la República* foi criada durante as primeiras e muito agitadas décadas de vida do Uruguai como nação independente, salientam Arocena e Sutz (2001). Sua instalação culminou em 1849. Hoje possui cerca de 80% das matrículas do país e ao redor de dois terços das atividades de investi-

gação. Em 1998, o Conselho Diretivo Central da Universidade votou o programa chamado *Lineamientos para un programa de evaluación institucional de la Universidad de la República*, cujo processo de avaliação tem a finalidade de identificar fatores acadêmicos que afetam de modo positivo ou negativo o desempenho da instituição (UDELAR, 1999).

A tradição de autonomia universitária colombiana é muito frágil. Nesse sentido, Sanclemente (LEITE; TUTIKIAN; HOLZ, 2000, p. 49) afirma que “pode-se dizer que há um regime intervencionista do Estado através de um controle centralizado”. Porém, comenta o referido autor, a nova Constituição Federal colombiana de 1991 estabelece a autonomia universitária. A avaliação institucional do ensino superior está em fase de transição, no “momento em que existe uma percepção das limitações do modelo até então empregado, centralizador e intervencionista, e busca por alternativas mais condizentes com as

relações que o Estado deseja entabular com as universidades, visando a autonomia universitária” (SANCLEMENTE *apud* LEITE; TUTIKIAN; HOLZ, 2000, p. 50).

A partir da exposição sobre o processo avaliativo em alguns países latino-americanos pode-se perceber que o mesmo encontra-se atrelado, também, à questão da cultura de cada país, onde o processo de reforma que cada um vivenciou impulsionou a alavancagem de avaliação institucional, considerado como vital para a melhoria da qualidade institucional. De um modo geral, pode-se dizer que a avaliação institucional, sobremaneira, deve, cada vez mais, aprofundar-se e oportunizar condições da crítica universitária, assim como promover debates públicos, mesas-redondas, seminários, congressos e buscar na ação coletiva respostas tanto para seu âmbito interno como para seus reflexos externos - intra e extramuros.

AVALIAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

O processo de tomada decisão compreende questionamentos e definição de ações concretas. Dentre os elementos que compõem o processo decisório cabe destacar as Informações que embasam os questionamentos, a Definição de ações alternativas, e o Tomador de decisão que concretiza as atitudes. Assim, ferramentas, métodos e modelos precisam estar disponíveis no momento da tomada de decisão.

Segundo House (2000), há vários enfoques ou modelos de avaliação. Este autor apresenta alguns dos principais enfoques, ou seja: enfoque de análise de sistemas, enfoque de objetivos baseado em metas, enfoque de decisão, enfoque que prescinde os objetivos, enfoque do estilo de crítica de arte, enfoque de revisão profissional,

enfoque de contraprovas e enfoque de estudo de casos. Coloca que todos os enfoques de avaliação têm presente a conexão entre esta e a tomada de decisão, ainda que variem os responsáveis pelas decisões e o modo em que estas se levaram a efeito. De certa maneira, tudo isso se baseia em juízos subjetivos dos responsáveis pelas decisões. A utilidade das alternativas de ação se resume em relação com as diversas dimensões de valor. Neste sentido, acrescenta Dias Sobrinho (1998), não se pode confundir avaliação com apresentações de dados e informações, pois a primeira é uma operação muito mais complexa, que implica, necessariamente, juízos de valor e esforço de transformação.

Em relação aos objetivos e valores, Clemen (1996) salienta que os valores dizem

respeito ao interesse genérico do tomador de decisão e os objetivos referem-se a coisas ou situações específicas que o tomador de decisões deseja obter ou atingir. Os objetivos de um tomador de decisões em conjunto, definem seus valores e os valores de um tomador de decisões são a razão primária para a tomada de decisões. O referido autor apresenta um modelo decisório composto de Inputs exógenos (fora de controle do decisor) que afetam o resultado final, também chamado de variáveis aleatórias e os Inputs endógenos (controlados pelo decisor) que afetam o resultado final, ou chamado de variáveis de decisão. A relação entre esses inputs origina os resultados ou medidas de performance (objetivos). Na sua concepção, a questão chave do modelo decisório é escolher valores para os inputs endógenos (variáveis de decisão) que acarretam os melhores resultados (objetivos). Nesse contexto, é importante levar-se em consideração que o processo de decisão deve ser consciente, ou o mais consciente possível, portanto, deve ser formulado baseado em premissas racionais.

Para Requeña (1995), quando se decide avaliar uma instituição educacional, é necessário adotar uma série de decisões metodológicas, agrupadas em cinco blocos: 1) classes que escolhem a opção de avaliar; 2) finalidade da avaliação; 3) enfoque da avaliação; 4) perspectivas em que se enquadra a avaliação e 5) instrumentos de avaliação. Cada uma destas categorias, conforme o autor, implica uma série de opções que são as que vão configurando o tipo de avaliação que se deseja.

Devido ao temor de que os avaliadores não sejam competentes, ou reconhecidos, ou que utilizem um critério equivocado, ou que as revisões custem caro, ou que possam produzir danos, Macdonald & Roe (1991, apud REQUEÑA, 1995) sugerem que para evitar tais

problemas deve-se responder às seguintes perguntas: -Qual é o propósito da avaliação? Quais são as questões a revisar? Como se deve organizar? Quem deve efetuar a avaliação? Que informação se precisa, de quem e como? Como se deve processar a informação? Que tipo de informes se deve efetuar e para quem? E, por último, como assegurar que as propostas sejam levadas a cabo? (idem, p. 42).

Requeña salienta que, a partir de um artigo publicado por Crombach em 1963 *Course improvement through evaluation*, a avaliação dá um giro considerável, porque se começa a deixar de lado, em grande parte, a orientação positivista da avaliação, para passar a uma avaliação que contribua para fomentar a reflexão sobre os problemas de determinado meio social e assim gerar novas idéias e sentimentos a partir dos quais aparecem possíveis áreas de mudanças e métodos de apoio, abrindo-se a porta para a avaliação qualitativa. Já para Stufflebeam, Foley, Guba *et al.* (1974), o processo de avaliação inclui três passos, ou seja, o delineamento da informação a ser coletada; a obtenção da informação e o fornecimento das informações processadas. Ressaltam os autores que as atividades são avaliadas para influenciar decisões, as quais influenciam atividades que são por sua vez avaliadas e assim sucessivamente, que assegurem resultados eficientes e efetivos. Propõem, então, as seguintes premissas sobre o processo de avaliação:

- Já que o propósito da avaliação é prover informação para a tomada de decisão, é necessário saber as decisões a serem subsidiadas;
- Para que a avaliação seja relevante à tomada de decisão, o avaliador deve ser orientado para que as decisões sejam subsidiadas pelos resultados da avaliação e deve seguir essa orientação;

- O processo de avaliação deve ser baseado em conceitualização sonora das diferentes configurações de mudança (homeostática, incremental e neomobilística) e modelos (sinótico, disjuncto incremental e mudança planejada) a serem subsidiados;
- Diferentes tipos de decisões (planejamento, estruturação, implementação e reciclagem) requerem diferentes tipos de projeto de avaliação e um modelo de avaliação generalizado e eficiente deve ser conceitualizado de acordo;
- Enquanto diferentes tipos de avaliação variam em conteúdo, um conjunto único de passos generalizáveis (delimitação, obtenção e provimento) pode ser seguido;
- Para responder questões propostas por tomadores de decisão, os projetos para estudos de avaliação devem satisfazer critérios de adequação científica (validade interna e externa, confiabilidade e objetividade), de utilidade própria (relevância, importância, escopo, credibilidade, cronograma) e de eficiência;
- A tomada de decisão é composta de quatro estágios (tomada de ciência, projeto, escolha e ação), os quais requerem potencialmente informação avaliativa, assim o relacionamento entre avaliação e tomada de decisão é simbiótico;
- Já que os requisitos de tomada de decisão são sujeitos a mudança, os

projetos de avaliação devem ser flexíveis e capazes de atender a requisitos mutáveis.

Both (1998) também fornece uma importante contribuição, indicando que

"a avaliação institucional pôr certo representa excelente instrumento de modernização da administração universitária e da educação. A visualização da realidade da Instituição mediante o processo de auto-avaliação, avaliação interna e avaliação externa, permite tomada de decisão ponderada por parte dos administradores para o redimensionamento dos desvios que se apresentam". (idem, p. 42)

Porém, segue o autor, se na avaliação do ensino, além dos alunos, não forem consultados concomitantemente professores e ex-alunos, seu resultado poderá não corresponder à realidade institucional e social, vindo a demonstrar pouco valor científico e comparativo.

Em suma, o processo avaliativo nas Instituições de Ensino Superior tem que ser adaptado frente às mudanças com o propósito da construção de indicadores que auxiliem à tomada de decisão. Cabe, portanto, ao avaliador no momento da avaliação ter condições para tomar a decisão da forma mais justa possível. Neste contexto, o avaliador é o tomador de decisão, é ele que fará a escolha a partir das alternativas que conhece, para tanto, precisa ter informações para fazer a melhor escolha.

CONCLUSÃO

No início do Terceiro Milênio, na periferia da pós-modernidade, onde se observa a hegemonia do discurso neoliberal e a

crescente globalização, o discurso da educação assume um papel dominante no estabelecimento de uma proposta de futuro.

O ensino superior, conduzido com inteligência e sensibilidade, traz esperanças no transcurso da mais severa crise financeira e fiscal que os países latino-americanos, grosso modo, estão atravessando. O tema do ensino, sem dúvida, está associado a uma avaliação crítica da Universidade, vista em muitos casos e situações como anacrônica e desperdiçadora de recursos.

Este artigo traz uma reflexão a respeito de diversos aspectos associados à avaliação das universidades. Entre esses aspectos, destacam-se: (i) a importância do ensino superior para a América Latina, exposta ao processo de globalização e seus riscos envolvidos; (ii) a importância da avaliação do ensino superior, a qual deve contemplar a complexidade do problema em suas esferas econômica, política, cultural e social; (iii) o amadurecimento do processo de avaliação das universidades na América Latina, que

atualmente buscam com intensidade um modelo adequado a sua história; (iv) a necessidade de atrelar a avaliação ao processo decisório, assegurando às universidades subsídios para o contínuo repensar de seu papel e de sua organização.

A avaliação associada ao processo decisório, seja no Brasil ou em outros países latino-americanos, torna-se fundamental. Dependendo dos modelos adotados, ela poderá servir de elemento para manter a tendência atual, isto é, fomentando a globalização e os riscos das nações perderem cada vez mais sua identidade, caracterizada pela fragmentação de seus valores e acirrando crises; ou poderá dar embasamento a transformações que respeitem a identidade cultural da América Latina, dentro de um panorama de oportunidades, onde existe a possibilidade concreta de reduzir o inaceitável abismo entre ricos e pobres.

NOTA

Os autores agradecem a colaboração da Prof^a Denise Leite (UFRGS) na revisão deste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, Rodrigo e SUTZ, Judith. *La universidad latinoamericana del futuro: tendencias, escenarios, alternativas*. México: UDUAL, 2001.
- BELLONI, Isaura. A função social da avaliação institucional. In: DIAS SOBRINHO, José & RISTOFF, Dilvo I. *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.
- BOTH, Ivo José. Avaliação Institucional: agente de modernização administrativa e da educação. *Revista Avaliação*, v. 3, n. 1 (6), mar. 1998.
- BRUNNER, J.J. Educación superior en Chile: fundamentos de una propuesta. *Revista Educación Superior y Sociedad*, v. 2, n. 2, 1990, p. 94-111.
- CAMPBELL E., Juan C. O processo de modernização da educação superior no Chile, 1981-1995. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996.
- CARLINO, Florência & MOLLIS, Marcela. Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria: Del Banco Mundial al CIN. *Revista do ICE*, v. 6, n. 10, abr. 1997, p. 30-41.
- CLEMEN, R. T. *Making hard decisions: an introduction to decision analysis*. Duxbury Press, Belmont, 1996.

DIAS SOBRINHO, José & BALZAN, Newton César. *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Funcionamento e modos sociais da avaliação Institucional. *Revista Avaliação*, v. 3, n. 1 (6), mar. 1998.

_____. Tendências nacionais e internacionais na avaliação. In: VERHINE, Robert E. *Experiência de avaliação institucional em universidades brasileiras*. Salvador: UFBA/ FAGED/ Programa de Pós-Graduação em Educação, 2000.

HOUSE, Ernest R. *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata, 2000.

LEITE, Denise Balarine Cavalheiro. Avaliação institucional na América Latina: Brasil, México, Chile, Argentina, Uruguai. Porto Alegre: UFRGS/ FAGED/ PPGEDU/ Grupo de pesquisa inovação na universidade, 1997. (Palestra proferida no II Encontro de Avaliação Institucional: em busca de uma nova universidade, 1997, Londrina).

LEITE, Denise., TITIKIAN, Jane & HOLZ, Norberto. *Avaliação e compromisso: construção e prática da avaliação institucional em uma universidade pública*. Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS, 2000.

LEMAITRE, Maria José. Acreditación: uma experiência de aprendizaje y el diseño de un nuevo sistema. El caso de Chile e o Conselho Superior de Educação. In: YÁRZABAL, Luis; VILA, Ana e RUÍZ, Roberto. *Evaluar para transformar*. Caracas, Venezuela: IESALC/ UNESCO, 1999.

MARQUIS, Carlos. La situación Argentina, 1993. In: MOROSINI, M.C. *Universidade no Mercosul*. São Paulo: Cortez, 1994.

MEC. *Programa de avaliação institucional*. Disponível: <http://www.mec.gov.br/Sesu/paiub> [Capturado em 10/09/01].

MOROSINI, Marília Costa & LEITE, Denise Balarine Cavalheiro. Avaliação Institucional como um organizador qualificado: na prática, é possível repensar a universidade? In: SGUISSARDI, Valdemar (Org). *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. São Paulo: Autores Associados, 1997.

PAIUB: Documento Básico. *Revista Avaliação*, v. 1, n. 1, jul. 1996, p. 54-68.

RAMA, Angel. *La ciudad letrada*. Montevideo: Arca, 1995.

REQUEÑA, Antonio Trinidad. *La evaluación de instituciones educativas*. Granada: Biblioteca de ciencias políticas y sociología: universidade de Granada, 1995.

RISTOFF, Dilvo I. *Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior*. Florianópolis: Insular, 1999.

SGUISSARDI, Valdemar (org). *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. São Paulo: Autores Associados, 1997.

STUFFLEBEAM Daniel L., FOLEY Walter J., GUBA, Egon G. Robert et al. *Educational evaluation and decision making*. PDK National Study Committee on Evaluation, Itasca, Illinois, 1974.

TRINDADE, Hêlgio. A avaliação institucional das universidades federais: resistência e construção. *Revista Avaliação*, v.1, n. 1, jul. 1996.

UDELAR. *Lineamientos para un programa de evaluación institucional de la Universidad de la República*. Serie Documentos de evaluación institucional, nº 1, octubre, 1999.

VERHINE, Robert E. *Experiências de avaliação institucional em universidades brasileiras*. Salvador: UFBA/ FAGED/ Programa de Pós-Graduação em Educação, 2000.

VRIES, Witse de. Caminos sinuosos. Experiencias de una década de evaluación y acreditación en México. In: YÁRZABAL, Luis; VILA, Ana e RUÍZ, Roberto. *Evaluar para transformar*. Caracas, Venezuela: IESALC/ UNESCO, 1999.

Recebido em outubro de 2001.

Aprovação final em setembro de 2002.