

Breyner Ricardo de Oliveira

AVALIAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
INSTITUCIONAL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:
APLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL DA ESCOLA
DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Belo Horizonte

2008

Breyner Ricardo de Oliveira

AVALIAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
INSTITUCIONAL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:
APLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL DA ESCOLA
DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Monografia do Curso Superior de Administração Pública (CSAP) da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), apresentada como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Administração Pública, sob orientação do Professor Dr. Bruno Lazzaroti Diniz Costa.

Belo Horizonte

2008

Breyner Ricardo de Oliveira

AVALIAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
INSTITUCIONAL EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR:
APLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL DA ESCOLA
DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Monografia do Curso Superior de Administração Pública (CSAP) da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP), apresentada como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Administração Pública, sob orientação do Professor Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Banca Avaliadora

Professor Bruno Lazzaroti Diniz Costa
Orientador

Professora Vera Ligia Costa Westin
Presidente da Banca Avaliadora

Professora Maria Isabel Araújo Rodrigues
Supervisora de Estágio

Belo Horizonte, 20 de junho de 2008

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Bruno Lazzarotti, pela leitura atenta, os comentários precisos e pelas “conversas” sobre avaliação institucional;

A Professora Maria Isabel, pela competência e dedicação a frente da coordenação da graduação em Administração Pública;

A Professora Vera, pela disponibilidade em apreciar esse trabalho;

Aos colegas de sala: Ramon, Tuliana, Thaísa, Espeto, Morango e todos os companheiros de trabalhos;

A equipe da biblioteca, pela dedicação e carinho;

A Valéria, fiel incentivadora;

A minha família, base de tudo.

.

*“...O essencial é saber ver
Saber ver sem estar e pensar
Saber ver quando se vê,
E nem pensar quando se vê
Nem ver quando se pensa
Mas isso
(Triste de nós que temos a alma vestida!)
Isso exige um estudo profundo,
Uma aprendizagem de desaprender”.*

Fernando Pessoa

RESUMO

Esse trabalho discorre sobre avaliação institucional na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. A Escola de Governo, como instituição de ensino e pesquisa dessa fundação, comprometida com a produção de material técnico a fim de subsidiar o planejamento estadual, deve também coordenar esforços a fim de avaliar seus processos, alinhando-se às expectativas e às diretrizes definidas por esse governo. É exatamente por isso que esse trabalho discorre acerca da importância da avaliação institucional como instrumento de suporte ao planejamento estratégico de instituições de ensino superior. Mais do que um mero requisito burocrático, a avaliação pode efetivamente contribuir para que os processos gerenciais e pedagógicos de IES públicas sejam constantemente revistos, aprimorados e alinhados. A implementação dessa ferramenta, inserida no contexto estratégico de planejamento pode contribuir para a criação de uma cultura permanente de avaliação e planejamento, elementos ainda precários na administração pública. Entretanto, a questão da avaliação institucional não é apenas de ordem estratégica, gerencial e pedagógica. Passa, sobretudo, pela dimensão da legitimidade que permeia esses ambientes. Do ponto de vista institucional, IES públicas apresentam uma série de especificidades que as diferenciam de IES privadas, em especial aspectos referentes à finalidade da formação, grau de discricionariedade de seu corpo docente e segmentação de mercado. Organizações privadas de ensino superior, em razão de seus objetivos mercadológicos e de seu posicionamento de mercado, estão muito mais vinculadas aos mecanismos de regulação e avaliação do que instituições públicas, estas últimas mais comprometidas com outros mecanismos de legitimação que não exatamente aqueles associados à concorrência e a competição. Esses elementos fazem parte do cotidiano organizacional de IES públicas e, conseqüentemente, da Escola de Governo. Discutir avaliação institucional significa analisar todas as relações envolvidas nesse contexto, ampliando o foco para além da esfera gerencial.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação Institucional, Instituições de Ensino. Planejamento.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 MARCOS INSTITUCIONAIS ACERCA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	21
2.1 A Lei de Diretrizes e Bases.....	21
2.2 Trajetória da Avaliação Institucional no ensino superior	25
3 APECTOS REGULATÓRIOS E POLÍTICOS DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: O DILEMA DE MERCADO E SUA APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	33
3.1 Avaliação institucional na perspectiva da regulação e da qualidade do ensino superior.....	33
3.2 Avaliação Institucional: um processo político e integrado	39
3.3 Avaliação Institucional em IES públicas	42
3.4 A Escola de Governo e as especificidades da avaliação institucional	45
4 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	50
4.1 Estratégia na perspectiva organizacional	50
4.2 Planejamento Estratégico	52
4.2.1 <i>Abordagens sobre planejamento</i>	52
4.3 Planejamento estratégico para instituições de ensino públicas.....	55
5 SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	60
5.1 A Escola de Governo: aspectos legais e normativos no tocante a avaliação institucional	60
5.2 Subsídios para a definição de eixos norteadores para Avaliação Institucional.....	64
6 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES.....	67
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de uma proposta de pesquisa apresentada pela Gerência de Ensino e Pesquisa da Escola de Governo sobre avaliação institucional. No início do estágio obrigatório na coordenação do curso de Administração Pública, essa discussão voltava novamente a tona em virtude da visita do Conselho Estadual de Educação, no final de 2007, razão pela qual cogitou-se fazer uma revisão de literatura sobre o tema, apontando os principais aspectos da legislação, além de propor diretrizes que poderiam orientar a implementação de uma cultura de avaliação associada ao planejamento a na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro.

A Fundação João Pinheiro foi instituída pela Lei nº 5.399, de 12 de dezembro de 1969, e regulamentada pelo Decreto 14.376, de 13 de março de 1972. Sua finalidade é realizar projetos de pesquisa aplicada e desenvolver atividades de ensino nos campos das ciências humanas.

Atualmente, a FJP tem também como atribuição a formação de servidores públicos, e é o órgão responsável pelo Sistema Estadual de Estatística do Estado de Minas Gerais, que produz e divulga estatísticas básicas e indicadores econômico-financeiros, demográficos e sociais.

Suas atividades abrangem também estudos básicos para conhecimento da realidade econômica e social do estado e suas regiões; planejamento nacional, regional e municipal; elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional; proposição, análise e avaliação social de políticas públicas; implementação de programas de ensino técnico especializado; apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado; pesquisas e projetos relacionados com a preservação da memória e do patrimônio histórico-cultural; e atividades de extensão e apoio ao desenvolvimento dos municípios.

A Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, foi instituída pela Lei nº 10.961, de 14 de dezembro de 1992, estruturando-se como uma das diretorias da Fundação. Sua missão principal é a de contribuir permanentemente para a modernização e profissionalização da administração pública, especialmente a do Governo do Estado de Minas Gerais. Dentro dessa função destaca-se a formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG, alunos que, após concluírem a graduação em administração pública, integrarão o quadro de servidores do Estado.

Ao longo de sua existência, a Escola tornou-se uma instituição de ensino superior isolada que oferece cursos de graduação e de pós-graduação na área da Administração Pública, e programas de curta duração de educação continuada, destinados aos servidores públicos, aos agentes comunitários, e aos profissionais e prestadores de serviço da área privada com forte conexão com os setores governamentais.

Os esforços de ensino, pesquisa e consultoria convergiram para a reflexão sobre uma agenda pública desenhada a partir da necessidade de reforma do Estado, com suas exigências por maior eficácia, eficiência e efetividade, e da necessidade de ampliar o conhecimento e a informação disponíveis para a formulação de ações públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais e aumento da equidade entre os cidadãos. Daí a ênfase nas relações entre o aparato do Estado, as instâncias de participação da sociedade civil e o mercado, de formas de gestão comprometidas com a melhoria de prestação de serviços e com a boa governança.

O Curso de Administração Pública – CSAP, ofertado pela Escola de Governo destina-se à formação de profissionais preparados para atuar nas áreas de gestão governamental e na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, constituindo-se em um instrumento fundamental para a modernização do Serviço Público. Além disso, apresenta um caráter peculiar, na medida em que articula o concurso vestibular com o ingresso dos formandos em uma Carreira de Estado, a de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, da Administração Direta do Governo do Estado de Minas Gerais.

Assim, a Escola de Governo tem por finalidade promover a modernização e profissionalização da Administração Pública, especialmente do Estado de Minas Gerais, mediante:

- desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a superação dos problemas do Estado, identificados na área de Administração Pública.
- formação de quadros de alto nível, através da qualificação e retreinamento de profissionais encarregados de implementar políticas públicas, dotando-os de competências que conduzam à melhor qualidade da Administração Pública.
- criação de *ethos* próprio de uma burocracia profissional moderna que fortaleça as instituições em sua dimensão pública.

Dessa forma, a dupla natureza de curso de graduação e programa de modernização da gestão governamental marca, na sua origem, a definição do papel institucional desenhado para esta Escola de Governo, estabelecida em 1992 como uma Diretoria da Fundação João Pinheiro, órgão integrante do Sistema Estadual de Planejamento.

A questão da gestão pública não é recente na literatura sobre administração pública brasileira, mas seus contornos têm sido ampliados, sobretudo no período pós 1990, quando a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro ganhou espaço na agenda política, culminando na transição de um modelo burocrático para o modelo gerencial.

A incapacidade do Estado em manter o funcionamento regular de suas atividades internas e da prestação de serviços devido às dificuldades de gestão de um aparato estatal inchado e a queda nos recursos orçamentários são alguns dos fatores que colaboraram para que a reforma acontecesse. Além dos problemas fiscais, diretamente associados à questão da elevada carga tributária, problemas macroeconômicos advindos da queda no crescimento econômico global nesse período também contribuíram para a crise daquele modelo. Sob esse ponto de vista, as empresas passaram a culpar os Estados, pressionando para modificações estruturais que significariam a revisão do arcabouço burocrático do Estado. Tais organizações culpavam o Estado pela redução de sua competitividade em um mundo globalizado, apontando o excesso de tributos como principal causa de sua perda de competitividade.

A transformação do Estado no sentido de rever a *performance* da administração pública através de sucessivos ajustes fiscais e mudanças institucionais tornou-se inadiável. A discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas. Neste sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva. (REZENDE, 2002)

Assim, o projeto de Reforma do Estado apresentou-se como uma alternativa plausível, uma vez que conciliava o interesse de empresários no sentido de melhorar a eficiência do gasto público associado à redução da carga tributária. Essa “reconstrução do Estado” significa, segundo PEREIRA (1998, p. 39), a recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social por meio da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial (PEREIRA, 1998, p.39).

Segundo (REZENDE, 2002), o que se entende por administração pública gerencial é a substituição do modelo burocrático, já condenado por ser excessivamente rígido, centralizado, voltado apenas para o cumprimento do regimento legal e avaliado somente nesses aspectos, para um novo paradigma, o qual tivesse por princípios gerais a orientação para resultados, ênfase na eficiência e na elevação da performance, a descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, uma distinção mais específica entre formulação e implementação de políticas públicas, além de maior transparência na realização do gasto. As ferramentas baseadas nesses princípios possibilitariam a queda nos custos de manutenção do Estado, garantindo o alcance do ajuste fiscal; e a modernização da gestão, no intuito de tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade.

De acordo com Pereira, para que a reforma gerencial fosse concretizada, os gestores deveriam atuar em três dimensões principais: a dimensão institucional-legal, com o intuito de renovar instituições normativas e organizacionais que facilitassem a gestão do bem público; a dimensão cultural, que busca uma quebra dos conceitos arraigados da cultura burocrática para a gerencial; e a dimensão de gestão, que objetiva a introdução de novas idéias e práticas gerenciais, marcadas pela busca de serviços públicos de qualidade e pela redução nos custos da prestação destes serviços.

Longe de ser um processo passageiro ou mesmo um modismo, a tese de que o Estado deve estar voltado para a gestão eficiente de recursos com vistas à maximização de resultados para os agentes envolvidos, como não poderia deixar de ser, também se aplica à educação.

Nesse sentido, o argumento de que o modelo burocrático era sinônimo de ineficiência fez com que se buscasse incorporar mecanismos gerenciais privados para que a gestão pública pudesse alcançar, sob a perspectiva do mercado, o *status* da eficiência. No tocante a educação superior, muitos mecanismos têm sido incorporados à gestão e às políticas educacionais no sentido de promover a concorrência e a conseqüente elevação da qualidade. Segundo OLIVEIRA (2003, p. 876), um dos fundamentos seria submeter as organizações educacionais a um choque de mercado, por meio dos “efeitos salutares da concorrência”. Sabe-se que, entretanto, para o setor educacional essa lógica não se aplica plenamente, uma vez que nem sempre os consumidores podem plenamente escolher o que de fato lhes agrada em virtude de uma série de obstáculos que restringem seu acesso, comprometem seu processo decisório e a maximização de suas preferências.

É exatamente por isso que, para o caso da gestão estatal da educação superior, configura-se para o setor o conceito de “quase mercado”, uma vez que o mesmo situa-se em algum lugar entre os dois

tipos puros apresentados anteriormente, isto é, o estatal centralizado e o modelo de concorrência perfeita centrado no mercado.

Tendo essa demarcação conceitual de quase mercado como referência associada à questão da reforma do Estado, percebe-se que o governo federal passou a adotar na gestão da educação superior um *ethos* competitivo com vistas à criação de uma cultura gerencial que permitisse o monitoramento das políticas educacionais, além de acompanhar o retorno das mesmas em termos de efetividade, eficiência e eficácia.

Exclusivamente em relação ao ensino superior, identifica-se uma série de medidas que convergem para esse caminho, sobretudo no que diz respeito à graduação e à oferta de vagas. Pode-se citar, a título de exemplo, a criação do Exame Nacional de Cursos, instrumento desenhado pelo governo Fernando Henrique Cardoso para aferir os conhecimentos e competências adquiridas pelos alunos de graduação. O Provão, como foi popularmente conhecido, se mostrou um instrumento eficiente de regulação e de promoção da competição entre instituições, na medida em que contribuiu para a criação de uma cultura classificatória, muito próxima dos mecanismos de concorrência.

Em 2003, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Provão é substituído pelo Exame Nacional de Desempenho da Educação, instrumento de avaliação inserido em uma perspectiva de regulação mais ampliada, voltada não só para o aluno, mas também para o curso e a instituição de ensino. É nessa perspectiva que a avaliação institucional emerge novamente, ganhando força como vetor estratégico dos processos de (re)credenciamento de cursos superiores.

Do ponto de vista gerencial e estratégico, é possível que tais transformações tenham provocado grandes impactos nas instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas. Esse modelo de expansão de acesso através da oferta de vagas por parte do setor privado promoveu um severo ajuste concorrencial, aumentando o número de instituições privadas e, conseqüentemente, a disputa pelo aluno. Nesse sentido, o governo federal desenha um modelo regulatório externo, baseado na classificação e na competição, aproximando-o ainda mais dos mecanismos de mercado, mais e mais difundidos com a questão da reforma do Estado. O setor público, por sua vez, talvez tenha sentido de forma ainda mais contundente essa mudança de paradigma, na medida em que se deparou com sucessivos cortes orçamentários, aumentando a pressão em relação à qualidade do gasto e com o retorno do mesmo. Dessa forma, essas instituições têm se visto obrigadas a promoverem severos e rápidos ajustes em seu ambiente e cultura administrativa, aproximando-se de práticas gerenciais que não faziam parte de seu cotidiano organizacional (OLIVEIRA, 2003).

Nessa perspectiva, é perfeitamente possível aplicar essa análise para o caso de Minas Gerais, conforme apresentado anteriormente. A cultura gerencial, preconizada pelo “choque de gestão”, materializa-se na reformulação do escopo estatal e nos resultados buscados pela Administração através de uma série de projetos estruturadores, o eixo estratégico desse governo.

A Escola de Governo, uma das diretorias da FJP, não se encontra dissociada desse cenário. Pelo contrário, como instituição de ensino e pesquisa dessa fundação, comprometida com a produção de material técnico a fim de subsidiar o planejamento estadual, deve também coordenar esforços a fim de avaliar seus processos, alinhando-se às expectativas e às diretrizes definidas por esse governo.

É exatamente por isso que esse trabalho discorre acerca da importância da avaliação institucional como instrumento de suporte ao planejamento estratégico de instituições de ensino superior. Mais do que um mero requisito burocrático, a avaliação pode efetivamente contribuir para que os processos gerenciais e pedagógicos de IES públicas sejam constantemente revistos, aprimorados e alinhados. A implementação dessa ferramenta, inserida no contexto estratégico de planejamento pode contribuir para a criação de uma cultura permanente de avaliação e planejamento, elementos ainda precários na administração pública.

Entretanto, a questão da avaliação institucional não é apenas de ordem estratégica, gerencial e pedagógica. Passa, sobretudo, pela dimensão da legitimidade que permeia esses ambientes. Do ponto de vista institucional, IES públicas apresentam uma série de especificidades que as diferenciam de IES privadas, em especial aspectos referentes à finalidade da formação, grau de discricionariedade de seu corpo docente e segmentação de mercado. Organizações privadas de ensino superior, em razão de seus objetivos mercadológicos e de seu posicionamento de mercado, estão muito mais vinculadas aos mecanismos de regulação e avaliação do que instituições públicas, estas últimas mais comprometidas com outros mecanismos de legitimação que não exatamente aqueles associados à concorrência e a competição. Esse talvez seja um dos fatores que explica a dificuldade de se instituir mecanismos de avaliação institucional em IES públicas, uma vez que a comunidade acadêmica está voltada para outros instrumentos de legitimação tais como número de publicações, titulação, pesquisas concluídas, dentre outros. Esses elementos fazem parte do cotidiano organizacional de IES públicas e, conseqüentemente, da Escola de Governo. Discutir avaliação institucional significa analisar todas as relações envolvidas nesse contexto, ampliando o foco para além da esfera gerencial.

Para isso, esse trabalho está estruturado em sete capítulos. No capítulo um, a introdução contextualiza a discussão para, no capítulo dois, apresentar um breve histórico acerca das

discussões sobre avaliação institucional e sua legislação, culminando no atual modelo definido pelo Ministério da Educação.

No capítulo três, uma discussão mais aprofundada sobre a avaliação é conduzida na perspectiva da regulação do setor, vinculada à questão da qualidade e do desempenho. Essa discussão está associada às reflexões sobre avaliação sob o ponto de vista dos atores envolvidos, razão pela qual se discute também os aspectos políticos e os riscos inerentes ao processo. Ainda, analisam-se as especificidades da avaliação para o caso do setor público, com especial atenção para a Escola de Governo, IES *sui generis* em virtude de sua especificidade organizacional, isto é, organização que é, ao mesmo tempo, escola de ensino superior e órgão integrante da administração pública.

O quarto capítulo discorre acerca do planejamento estratégico e as possibilidades de suas ferramentas serem aplicadas ao setor educacional. Nesse sentido, tal aproximação com a discussão sobre avaliação é indispensável, na medida em que tais esferas são complementares e podem em muito contribuir para a excelência de organizações públicas de ensino, na nova perspectiva gerencial adotada pelos estados.

O quinto capítulo propõe subsídios para a elaboração de diretrizes que possam nortear a implantação de avaliação institucional em IES públicas, em especial a Escola de Governo. Partindo da relação entre a Escola e o Conselho Estadual de Educação, órgão regulador ao qual a EG está submetida, algumas categorias de análise são propostas, a fim de contribuir para essa implantação.

O sexto capítulo analisa as potencialidades e fragilidades desse processo, tanto no nível estratégico quanto operacional e pedagógico. Uma discussão sobre o risco de medidas dessa natureza serem conduzidas apenas para cumprir requisitos burocráticos e ritualistas é apresentada, realçando os aspectos tácitos inerentes às organizações, uma vez que tais questões podem ameaçar a efetiva criação de uma cultura de planejamento e avaliação permanentes.

As considerações finais encerram esse trabalho, reforçando que a convergência entre essas práticas é condição *sine qua non* para que as instituições de ensino superior públicas sejam mais eficientes e melhor inseridas nesse novo contexto de mercado e de gestão pública.

2 MARCOS INSTITUCIONAIS ACERCA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

2.1 A Lei de Diretrizes e Bases

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação veio em atendimento aos preceitos constitucionais e resultou de um longo processo de tramitação que se iniciou em 1988, ano em que foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Levou oito anos de tramitação no Congresso Nacional e, finalmente, foi promulgada em 20 de dezembro de 1996 (CURY, 1997).

Trata-se de uma regra de caráter global, de aplicação geral, abstrata e de caráter impositivo, que normatiza e dá a direção, o rumo fundamental que a Educação Brasileira deve seguir. De acordo com a própria simbologia do nome, essa Lei contém em suas linhas as indicações fundamentais que garantem a organização dos sistemas educacionais do país.

Como Lei nacional de Educação traçou, dentre outras coisas, os princípios educativos, especificou os níveis e modalidades de ensino, regulou e regulamentou a estrutura e o funcionamento do sistema de ensino nacional. Envolve muitos interesses, interferindo tanto nas instituições públicas quanto privadas, abrangendo todos os aspectos da organização da Educação nacional.

É neste contexto que a nova LDB – a lei 9394/1996 está inserida, definindo os eixos articuladores e o novo marco regulatório-institucional para a educação brasileira.

Do ponto de vista institucional, a referida legislação busca equacionar algumas questões: (1) uma, de ordem federativa, na medida em que define as competências de cada esfera administrativa, vinculadas ao órgão central; (2) a temática recorrente entre o público e o privado, evidenciando o jogo entre essas duas esferas e, conseqüentemente, definindo novas regras do jogo para que tais dimensões se harmonizem e (3) novo marco institucional em relação aos fins da educação, formas de financiamento e avaliação.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que essa lei abre um campo bastante ampliado para iniciativas mais autônomas dos agentes envolvidos. Essa flexibilidade aparece, em primeiro plano, na maior clareza de atribuições de competências entre os entes federativos quanto à oferta de educação em seus vários níveis. Há, dessa forma, uma transferência de responsabilidades, o que evidencia seu caráter descentralizador.

Segundo Cury, a lei também faz por diminuir as disfunções burocráticas, ampliando os mecanismos de controle e melhorando o gerenciamento dos processos na medida em que define órgãos normativos próprios, vinculados às Constituições Estaduais e às leis orgânicas municipais. De acordo com a LDBEN, a União, os Estados e os Municípios têm competências próprias, definidas pela própria legislação. Assim, cada nível de governo estabelece, consoante com a referida lei, sistema próprio de ensino, que é a instância normativa à qual os níveis de ensino estão vinculados:

(...) Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 3º. As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10º. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (BRASIL, 2002) [grifos nossos].

Do ponto de vista econômico, a legislação define novas regras para o financiamento da educação, regulamentando prazos e os montantes de recursos a serem desembolsados, além de sua vinculação. É nessa perspectiva que se assinala o seu papel redistributivo, coordenador e articulador das instâncias administrativas, esta última ampliada pela previsão de atuação da sociedade civil organizada. A previsão da criação de conselhos sociais que funcionarão como mecanismos garantidores de *accountability* reforça esse novo perfil.

Finalmente, define uma dimensão nacional para a política educacional, coordenada e articulada pela União, conforme disposto no artigo 9, incisos VI, VIII e IX, respectivamente.

Depreende-se, portanto, que a União se investe de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis como, segundo CURY (1997), jamais se viu em um regime democrático no Brasil. Cabe a essa esfera controlar o processo avaliativo do rendimento escolar de todos os níveis de educação, além de controlar a avaliação de todas as instituições de ensino, aí incluídas as de ensino superior. A União ganha, segundo Cury, a prerrogativa de estabelecer um processo permanente de avaliação institucional e de rendimento escolar, pondo-se quase como agente externo desse processo, monitorando indicadores de desempenho através do Ministério da Educação e de seus organismos, funcionando como uma agência reguladora do setor.

Do ponto de vista da aferição de resultados, essa LDBEN cria um sistema nacional de avaliação realçando a importância estratégica dessa dimensão em face do processo de reforma do Estado, dentro das premissas da Nova Gestão Pública. Assim, a questão do rendimento escolar é materializada, lançando bases para que instrumentos de aferição do desempenho de alunos, escolas e professores sejam implementados.

De todo modo, a LDBEN tem um caráter polarizado: ao mesmo tempo em que tem um perfil flexibilizador do ponto de vista normativo, voltado para a descentralização administrativa, apresenta um perfil centralizador no que tange a avaliação do rendimento escolar e das instituições de ensino. No que se refere exclusivamente ao ensino superior, as características anteriormente descritas também se aplicam a essa modalidade. Nesse sentido, do ponto de vista da avaliação institucional, a LDBEN abre uma nova perspectiva para a dinâmica da avaliação, uma vez que, segundo CURY (1997, p.121), tais elementos são considerados produto do ensino superior. Aproximando-se da esfera gerencial, a legislação institui o controle finalístico das instituições e seus resultados, uma vez que a noção de qualidade esta contemplada no corpo da lei.

Configura-se, assim, uma nova dimensão na relação estabelecida entre os atores envolvidos, visto que a previsão de instâncias e mecanismos de avaliação/regulação confere ao cidadão o papel de consumidor desse produto, dando ao mesmo o poder de fiscalizá-lo dentro daquilo que é esperado.

Em linhas gerais, este é o arcabouço legal-institucional que sustenta as atuais medidas e estratégias educacionais. A avaliação institucional também está legitimada nessa estrutura, tema que será abordado na próxima seção.

2.2 Trajetória da Avaliação Institucional no ensino superior

Historicamente, a avaliação da educação superior no país tem início na década de 1970, com a instituição da política de avaliação da pós-graduação pela CAPES, especialmente voltada aos cursos de mestrado e doutorado.

No âmbito da avaliação dos cursos de graduação, datam de 1983 as primeiras idéias sobre o tema, com a instituição, pelo Ministério da Educação - MEC, do Programa de Avaliação da Reforma Universitária - PARU, que enfatizava a gestão das Instituições de Ensino Superior - IES, a produção e a disseminação dos conhecimentos. Desativado no ano seguinte, tal programa foi substituído por várias iniciativas governamentais, como a constituição da "Comissão de Notáveis" em 1985, e do Grupo Executivo da Reforma da Educação Superior - GERES, em 1986.

Entre o final da década de 1980 e início dos anos 1990, algumas universidades iniciaram experiências de auto-avaliação, que contribuíram para criar um espaço de interlocução entre o MEC e as instituições federais, representadas pela Associação das Instituições Federais do Ensino Superior - ANDIFES. Pela mediação da ANDIFES, as experiências de auto-avaliação subsidiaram a construção do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB, que teve o apoio da Secretaria de Educação Superior, de 1993 a 1994.

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB foi a primeira tentativa de implantação de um sistema nacional de avaliação institucional da educação superior no país. Este Programa foi criado oficialmente em 1993, e caracterizou-se como uma resposta ao movimento realizado pelas universidades públicas brasileiras, referente ao desafio de implantar um sistema de avaliação institucional que fosse centrado na graduação. O PAIUB, contando com a adesão voluntária das IES, caracterizou-se como um Programa construído pelas mesmas, com o objetivo de desenvolver um processo de avaliação institucional valorizando as especificidades de cada instituição.

Na ocasião, o enfoque seria o ensino de graduação, de pós-graduação e de extensão buscando atender aos objetivos de aperfeiçoamento da qualidade acadêmica, com ênfase nos cursos de graduação; na melhoria da gestão universitária, gerando dados e diagnósticos confiáveis, e na prestação de contas à sociedade do desempenho das Universidades. No entanto, na maioria das IES que participou do PAIUB, somente a graduação desenvolveu algum trabalho. Evidencia-se que a pós-graduação estava sob o encargo de instituições financiadoras como a CAPES e o CNPq, as

quais, é importante ressaltar, desenvolveram uma tradição no campo da avaliação da pós-graduação.

Além disto, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento de uma universidade contemporânea, o processo de avaliação deveria atender a três exigências básicas: ter um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico, atuar como uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária e atender a um processo sistemático de prestação de contas à sociedade (POLIDORI, 2006).

Neste quadro, o PAIUB foi estabelecido a partir da Comissão Nacional para Avaliação das Universidades Brasileiras, criada em julho de 1993. Nessa Comissão estavam representados vários órgãos e associações de diferentes setores da educação superior, com a intenção de desenvolver um trabalho de análise e discussão através de propostas advindas destes mesmos setores. No entanto, somente a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior - ANDIFES produziu um Guia para Avaliação Institucional, que foi, mais tarde, adotado na implantação do PAIUB. O Programa foi elaborado seguindo os princípios de: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não-premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade do processo de avaliação.

Na proposta de atingir os objetivos de promover a permanente melhoria da qualidade da educação superior, o Programa era dividido em quatro etapas:

- 1ª - Diagnóstico:** construído a partir de dados quantitativos sobre o curso em análise;
- 2ª - avaliação interna:** contemplando a auto-avaliação, realizada pela comunidade acadêmica do curso;
- 3ª - avaliação externa:** realizada pela comunidade acadêmica de várias IES, profissionais de áreas, representantes de entidades científicas e profissionais, e empregadores, entre outros;
- 4ª - reavaliação interna:** feita a partir dos resultados avaliativos produzidos, propiciando uma análise com a comunidade do Curso.

Quando de sua implantação, o PAIUB recebeu um financiamento por parte da Secretaria do Ensino Superior, e este foi colocado em prática ainda no ano de 1993, através de um edital. Outros dois editais foram publicados em 1994 e 1996, consolidando o processo. No entanto, em 1996, com a introdução do Exame Nacional de Cursos, o Provão, por meio do Decreto n.º2026/96, houve uma reorganização da avaliação da educação superior. Nesta mesma ocasião, o financiamento antes designado foi retirado. Neste sentido, o PAIUB recebeu uma nova organização, mas não conseguiu manter-se enquanto sistema de avaliação, e foi, literalmente, deixado de lado para dar espaço às

estratégias de avaliação da educação superior que estavam sendo apresentadas dentro do novo modelo de gerenciamento da educação superior, no contexto da reforma do estado.

Dentre tais modificações destaca-se a criação do Exame Nacional de Cursos, instrumento implementado na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso com o objetivo de aferir os conhecimentos e competências adquiridas pelos alunos de graduação, já inserido em um contexto de reforma do Estado, conforme analisado anteriormente. O provão, como foi popularmente conhecido, se mostrou um mecanismo eficiente de regulação e de promoção da competição entre instituições, na medida em que contribuiu para a criação de uma cultura classificatória, muito próxima dos mecanismos de concorrência propalados pelo modelo gerencial. Segundo SOARES, (2006, p. 293):

Conforme amplamente documentado na literatura, o Provão nasce no âmbito de globalização e neoliberalismo, em que o ensino superior é caracterizado por massificação e diversificação, por um lado, e maior autonomia institucional, por outro. Neste contexto, o estado, tanto no Brasil como no exterior, buscando conter despesas públicas e valorizando o mercado como mecanismo de alocação de recursos escassos, inicia uma política de “gerenciamento à distância”, garantindo qualidade e responsabilidade social através de processos de avaliação em lugar dos de intervenção e de controle direto.

O Decreto nº. 2.026/96 (BRASIL, 1996), que estabeleceu medidas adicionais para a avaliação da educação superior, é o marco institucional do Provão, descrevendo detalhadamente os critérios para sua operacionalização. Nesse documento, foram determinados um conjunto de indicadores-chave de performance geral do Sistema Nacional de Educação Superior, a fim de que se pudesse desenhar um perfil por estado e por região, de acordo com a área de conhecimento e o tipo de instituição de ensino.

Segundo esse autor, o governo acrescentou, nesse decreto, mecanismos de avaliação institucional que abrangiam as modalidades de ensino, pesquisa, e extensão, além de determinar que todos os cursos deveriam ser avaliados através dos resultados do Provão e dos relatórios de especialistas, que verificariam as condições de ensino em termos do currículo, da qualificação docente, das instalações físicas e da biblioteca. Ainda segundo Soares, a responsabilidade pela avaliação de instituições de ensino superior (IES) e de cursos de graduação foi concedida ao INEP. O único componente do sistema que permaneceu fora do domínio do INEP foi relativo à avaliação da pós-graduação, desde 1976 sob responsabilidade da CAPES.

Já no governo Lula, desencadeou-se um processo de discussão que, como resultado, originou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com a proposta de ser, realmente,

um sistema integrador, que garantisse informações e análises da totalidade da educação superior permitindo, assim, que políticas educativas fossem instaladas tanto em nível nacional pelos órgãos pertinentes quanto em âmbito institucional, articuladas pelas IES.

A discussão sobre a criação de um novo sistema de avaliação da educação superior teve o seu início em abril de 2003, quando foi criada a Comissão Especial de Avaliação - CEA que, após realizar discussões com a comunidade acadêmica e com a sociedade civil organizada, produziu o documento intitulado "SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior" (BRASIL, 2004).

O SINAES fundamenta-se na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional, efetividade acadêmica e social e, especialmente, o aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais. Ele tem como objetivo assegurar o processo de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes. Segundo o SINAES,

a auto-avaliação constitui um processo por meio do qual um curso ou instituição analisa internamente o que é e o que deseja ser, o que de fato realiza, como se organiza, administra e age, buscando sistematizar informações para analisá-la e interpretá-la com vistas à identificação de práticas exitosas, bem como a percepção de omissões e equívocos, a fim de evitá-los no futuro.

Esse Sistema entende a auto-avaliação como um processo que, a partir do projeto político pedagógico, de forma cíclica, criativa e renovadora, analisa e sintetiza as dimensões definidoras da instituição. Através de um conjunto de dimensões que orientam as instituições a desenvolver uma cultura de avaliação institucional, que deve ser entendida como um “conjunto de valores acadêmicos, atitudes e formas coletivas de conduta que tornem o ato avaliativo parte integrante do exercício diuturno de nossas funções” (RISTOFF, 1999, p. 60¹, apud BALZAN; LOPES; DE SORDI, 2003, p. 136), o SINAES pretende integrar as várias esferas que compõem o ambiente escolar das instituições, não realçando apenas a questão do *ranking*, como fazia o Provão. O que reforça essa construção é a continuidade da avaliação, dado o dinamismo próprio de uma instituição de educação superior. A implantação da cultura de avaliação direciona para:

[...] incluir a pesquisa na rotina de avaliação institucional, incorporando, na prática, um dispositivo que faz parte da própria natureza da universidade. Nesse sentido, pesquisar as experiências vividas no processo de avaliação pode conferir a essa atividade um caráter interessante de produção de conhecimento (RISTOFF, 2003, p. 29).

¹ RISTOFF, D. I. **Universidade em foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 1999.

Nessa perspectiva, pretende-se que o não só o SINAES colabore para que esses desafios e problemas sejam superados, mas que também as instituições desenvolvam uma cultura processual de avaliação, tendo em vista tal modelo não foi desenvolvido para se emperrar o sistema, mas sim com o intuito de atender aos objetivos propostos de uma avaliação ampla e participativa a fim de contribuir para a melhoria da educação superior.

Esse Sistema é acompanhado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, a CONAES, como um órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES. Esta Comissão tem como função estabelecer os parâmetros gerais e as diretrizes para a operacionalização do sistema de avaliação. Evidencia-se que a operacionalização do Sistema está sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

Como forma de atingir as instituições de ensino superior na sua totalidade, o SINAES possui três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Salienta-se que este modelo de avaliação tem como base a avaliação institucional, que compreende a avaliação externa e a avaliação interna, principalmente com seu componente central, a auto-avaliação.

Nesse sentido, é importante esclarecer como este Sistema se compõe e quais as suas intenções em relação à construção destas políticas educativas, tanto internas como externas.

Em seus princípios, o SINAES reconhece a diversidade do sistema de educação superior do país; respeita a identidade, a missão e a história das instituições; entende que as instituições devem ser avaliadas globalmente (ou seja, a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade vistos em sua relação orgânica e não isoladamente), e, ainda, busca a continuidade do processo avaliativo.

Na concepção avaliativa do SINAES, a qualidade das IES é referenciada e dinamizada pela participação dos diferentes atores institucionais, o que lhe confere um estatuto de responsabilidade democrática, desenvolvido e divulgado pela criação de uma cultura de qualidade, que se estabelece com a combinação de critérios científicos de avaliação e participação de atores acadêmicos e sociais.

Esse sistema é composto por três eixos que compreendem a avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes.

Segundo Polidori (2006), o primeiro eixo, que corresponde ao desenvolvimento da "avaliação das instituições", tem como principal objetivo verificar como as IES são constituídas, qual a sua capacidade de atendimento à comunidade acadêmica em todos os seus alcances e, neste item, está incluído um dos pontos mais importantes do sistema avaliativo: o desenvolvimento do processo de auto-avaliação. A auto-avaliação busca, em primeira instância o auto-conhecimento, que favorece a construção de uma cultura da avaliação na instituição e permite também que as IES se preparem, de uma forma mais aprofundada, para as diversas avaliações externas a que são submetidas freqüentemente, principalmente através do processo de avaliação de cursos. No entanto, a intenção não é que a IES se adapte ao modelo de avaliação externa, mas sim, crie uma prática de avaliação e de reflexão imprescindíveis para o bom desenvolvimento de uma instituição de educação superior.

O processo de auto-avaliação é o primeiro passo que compõe a avaliação interna, sendo que, na sua seqüência, é realizada uma avaliação externa por professores de outras IES do país, especialmente selecionados e capacitados para tal função. Esta fase é desenvolvida *in loco* por meio de visitas que têm como objetivo verificar informações disponibilizadas anteriormente, conhecer a IES, mas, sobretudo, auxiliar na construção de ações que possam vir a beneficiar o desenvolvimento do ensino oferecido pela IES.

Para tanto, o processo de auto-avaliação está atualmente sendo desenvolvido nas IES, orientado a partir da indagação de dimensões tais como: missão e plano de desenvolvimento institucional; políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão; responsabilidade social da instituição; comunicação com a sociedade; políticas de pessoal; organização e gestão; infra-estrutura física, biblioteca, recursos de informação e comunicação; planejamento, avaliação e meta-avaliação; políticas de atendimento aos estudantes e egressos e sustentabilidade financeira. A proposta sugere a busca de informações sobre essas dimensões para examiná-las e analisá-las no interior das Instituições, com a participação dos seus atores, guiados pelas Comissões Permanentes de Avaliação - CPAs. Pretende-se, assim, envolver na auto-avaliação a comunidade acadêmica para comprometê-la nas descobertas, de forma participativa, com a finalidade de melhorar ou reforçar aspectos detectados pelas IES que sejam relevantes para os atores institucionais.

O segundo eixo se refere à "avaliação dos cursos de graduação". Esta é uma prática que já vinha sendo desenvolvida no sistema anterior; no entanto, para atender aos princípios do SINAES, adquiriu novas características, consistindo numa avaliação externa realizada por uma equipe multidisciplinar de especialistas para avaliar cursos de áreas afins, aos quais se acrescenta um avaliador institucional. Esse eixo terá sua articulação com os processos de regulação por estar

definido na lei que os seus resultados estão vinculados com o reconhecimento e renovação (de reconhecimento) dos cursos.

Um outro aspecto importante, segundo Polidori, é a capacitação dos especialistas, pois a intenção do sistema não é realizar ações de rastreamento, de perseguição, de policiamento ou de punição, mas, sim, proporcionar que as IES possam, com o auxílio de especialistas, dinamizar as suas atividades, resolver questões prementes e construir metas concisas e pontuais. Para tal, a capacitação, ou seja, as orientações dispensadas aos especialistas, devem ser de outra ordem além daquela que orienta a utilização de formulários eletrônicos e evidencia cumprimento de prazos. Apesar de estes pontos serem importantes, eles não podem ser os centrais de um processo avaliativo que busca a melhoria da qualidade da educação superior oferecida no país.

O terceiro e último eixo do SINAES compreende uma das participações mais importantes neste ambiente, a dos "estudantes". Inclusive, pode-se dizer que este elemento é um grande diferencial no Sistema. O diferencial diz respeito à mudança radical de como era apresentado o Provão, e principalmente, porque permite uma coleta rica de informações de tal forma a possibilitar às IES e às suas coordenações, a realização de debates e modificações nas suas questões acadêmicas com base em informações consistentes.

Nesse sentido, ainda segundo a autora, o principal instrumento de avaliação junto aos alunos é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE. De acordo com a legislação vigente, no ENADE, a avaliação do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, saberes e competências, ao longo da trajetória vivenciada em cada curso está amparada pelas Diretrizes Curriculares, nas oportunidades de articulação entre a teoria e a prática, e no modo como as competências foram-se construindo, em função das relações partilhadas e dos contextos vivenciados.

As expectativas da formação na graduação incluem, para além do domínio de conteúdos, o desenvolvimento de posturas e processos que constituem o desenho de um perfil profissional esperado. Coadunadas a essas concepções, as Diretrizes Curriculares para os cursos de graduação no país, em sua grande maioria, elegeram o desenvolvimento de competências como meta orientadora na formação acadêmica, ainda que vinculado ao domínio de conhecimentos, saberes e práticas próprias da área profissional. A opção avaliativa do ENADE reflete essa tendência, ao privilegiar o desenvolvimento de competências entre os aspectos a serem avaliados, tendo como foco o *processo* no qual elas se constituem e a partir do contexto de ensino e aprendizagem no qual se configuram.

Para tal, o ENADE considera estratégias e instrumentos avaliativos diversificados, que consigam:

- investigar a forma como os estudantes estão conseguindo estabelecer a relação entre teoria, práticas, realidade e princípios éticos, na busca das competências;
- avaliar de que forma a produção teórica e o saber tácito tomam um novo significado quando mediados por processos socioculturais e relacionais;
- medir a integralização da dimensão reflexiva à ação, expressa nos atos ou no conjunto de atos, de opções, escolhas, compromissos (POLIDORI, 2006).

Para finalizar, é indispensável levar em conta que nenhum processo avaliativo, especialmente os dois aqui apresentados que se baseiam na aplicação de instrumentos em larga escala, é capaz de cobrir todas as dimensões que compõem o binômio qualidade X eficiência da Educação Superior. Segundo SOARES (2006, p.307):

Acresce-se a esse reconhecimento o fato de que uma avaliação integra um ciclo de gestão que se completa com as etapas de planejamento e implementação. Por essas razões, qualquer exame ou sistema avaliativo precisa ser constantemente avaliado, para que continue a ser útil àqueles que dependem de suas informações, de caráter diagnóstico ou não. (...) Uma especial atenção deve ser dada à utilização dos produtos de um exame como o Provão e, depois dele, o ENADE. Todo esse esforço só se justifica se seus produtos forem efetivamente utilizados, nos diversos níveis de tomada de decisão: aluno, curso, instituição, governo e sociedade.

Diversas são as concepções acerca da avaliação institucional. Há, conforme apresentado nas seções anteriores, dimensões históricas que são fruto da evolução acerca das políticas de educação no Brasil e no mundo. Mas também há componentes políticos e institucionais acerca dessa questão, sobretudo no que se refere à medição de resultados, gestão da qualidade e regulação de mercados. Essas questões serão analisadas no próximo capítulo.

3 APECTOS REGULATÓRIOS E POLÍTICOS DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: O DILEMA DE MERCADO E SUA APLICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

3.1 Avaliação institucional na perspectiva da regulação e da qualidade do ensino superior

A promoção da qualidade da educação superior tem sido preocupação de políticas de educação superior nas últimas décadas em diversos países do mundo ocidental, incluindo o Brasil. A qualidade, quando se refere às instituições e a processos educativos e científicos que, por natureza, desenvolvem uma prática social que afeta e modifica as pessoas, assume perspectiva histórica, plena de sentidos e valores.

No campo da Educação Superior, a qualidade é um atributo ou conjunto de atributos que existe no seio das instituições e que, no cumprimento de suas missões próprias, satisfazem as expectativas de seus membros e da sociedade e atingem padrões aceitáveis de desempenho.

A condição valorativa da qualidade nem sempre aponta para uma mesma direção, pois os parâmetros que a definem podem decorrer de projetos educativos e científicos diferenciados. Ou seja, a definição de padrões de qualidade está ligada aos objetivos que direcionam o processo educativo e ao projeto pedagógico e científico da IES.

No entanto, cabe destacar a existência de referentes universais de qualidade, que dizem respeito à natureza, condições e formatos das instituições que constituem o sistema de educação superior, seja ele nacional ou estrangeiro. Podem ser considerados referentes universais: a adequação e a pertinência dos processos de formação, o rigor acadêmico e científico, a condição social, científica e cultural da produção acadêmica, a construção da cidadania e o exercício da democracia.

Do mesmo modo, há referentes específicos particulares de qualidade, vinculados à missão e natureza de um conjunto de instituições ou de uma só instituição, que reafirmam as suas peculiaridades e caracterizam seus propósitos auto-instituídos. Neste caso, os indicadores estão balizados pela missão e pelo projeto pedagógico institucional próprios e dependentes da dimensão, da natureza e dos propósitos que a IES define para si. Eles devem levar em conta a diversidade dos contextos, atores, processos e atividades das IES, dando atenção às especificidades e, ao mesmo tempo, permitindo o delineamento de uma visão global da instituição.

Nessa direção, em 1996 foi introduzido, em âmbito nacional, o Exame Nacional de Cursos - ENC, popularizado como "Provão", seguido de outros mecanismos avaliativos, tais como a Avaliação das Condições de Ensino - ACE, e a Avaliação para credenciamento de IES privadas, com a proposta de nivelar as instituições em termos de qualidade, conforme disposto na legislação vigente².

Tal modelo voltou-se para a promoção de *rankings* e estímulo à competitividade, baseado em estratégias de visibilidade mercadológica, para um paradigma que propunha a avaliação formativa ao incluir a auto-avaliação participativa nas instituições, além de propor sua articulação com a regulação do sistema. Nessa perspectiva de ampliação do ensino superior notadamente via expansão de vagas através do setor privado, mecanismos de regulação de mercado passaram a ser necessários, com vistas a zelar pela qualidade do ensino. Mesmo com as imperfeições do modelo, o fato é que tais estratégias de monitoramento configuram o ensino superior brasileiro como um “quase mercado” (OLIVEIRA, 2003), uma vez que não opera sob o regime de concorrência perfeita, mas também não funciona centralizado pelo estado. Localizando-se nesse espectro, o ensino superior se insere no novo contexto da gestão de processos e de resultados, alinhando-se às diretrizes do estado gerencial.

O SINAES, por sua vez, não abandona completamente o escopo do Provão, mas amplia o foco da avaliação ao incluir de forma integrada, as três dimensões: avaliação institucional, avaliação dos cursos e ENADE, não priorizando apenas o desempenho dos estudantes, permitindo, desta forma, mostrar uma imagem mais completa da qualidade da educação que está sendo oferecida.

Essas três macro dimensões podem ser desdobradas em outras dez esferas de análise, conforme modelo desenvolvido pelo INEP / CONAES³. Segundo esses órgãos, tais diretrizes têm a função de servir de referencial para que as instituições possam construir suas propostas de avaliação, respeitando suas especificidades, mas sem perder de vista o eixo normativo que regula tal procedimento. Assim, são explicitados a seguir, os elementos centrais que constituem cada uma das dez dimensões de avaliação, estabelecidas na Lei do SINAES, com vistas a promover uma perspectiva orgânica e norteadora da elaboração dos instrumentos e das ações pertinentes ao desenvolvimento desse processo:

Dimensão 1: A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional

² Cf. seção 1.2.

³ Todas as 10 dimensões apresentadas a seguir foram compiladas de: BRASIL. MEC. CONAES. *Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior*, 2004.

A missão, finalidades, objetivos e compromissos declarados nos documentos oficiais da IES explicitam sua política de oferta de formação, de autonomia, responsabilidade e participação dos estudantes e sua política de pesquisa, extensão e produção do conhecimento, caracterizando o perfil institucional em relação com a sociedade; o Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI) articula a proposição da IES com o Projeto Pedagógico dos Cursos. Estes documentos, de conhecimento da comunidade acadêmica, são avaliados e atualizados periodicamente, além de usados como referência para programas e projetos desenvolvidos pelas unidades acadêmicas e pela administração central da instituição.

Dimensão 2: Perspectiva científica e pedagógica formadora: políticas, normas e estímulos para o ensino, a pesquisa e a extensão

Essa dimensão se concentra na identificação de atividades de ensino e sua relação com as demandas locais, regionais, nacionais e/ou internacionais, com os Projetos Pedagógicos dos Cursos e suas propostas curriculares, formuladas dentro de padrões de qualidade científica e pedagógica objetivando qualificação profissional e a formação cidadã;

É necessário identificar a existência de apoio aos estudantes de graduação e pós-graduação por meio de bolsas de monitoria, bolsas de iniciação científica, tutorias, ofertas de estudos compensatórios gratuitos, bolsas trabalho entre outros, com vistas à qualificação da sua formação. Ainda nessa perspectiva, deve-se verificar a articulação e proposição de uma política de ensino de graduação e/ou pós-graduação que estimule inovações e a melhoria do ensino, incluindo a qualificação pedagógica dos docentes (atuação de setor de apoio pedagógico; espaços de partilha de experiências; ambientes de estudo para professores e estudantes com infra-estrutura de apoio; recursos para projetos de ensino inovadores; carga horária para reuniões e preparação de atividades de ensino; apoio à participação em cursos de pós-graduação e em eventos acadêmicos entre outros);

No que se refere à pós-graduação, é relevante identificar e analisar a relação dos cursos de Mestrado, Doutorado, de Especialização e Educação Continuada com o ensino de graduação e de acordo com produção científica da IES, além do desenvolvimento de projetos estimulando as inovações curriculares metodológicas.

Em relação às atividades de pesquisa, é pertinente estabelecer o vínculo com a dimensão curricular do ensino graduação e pós-graduação, incluindo uma política de pesquisa que concretize carga horária docente e infra-estrutura de apoio; apoio para estudantes de graduação e pós-graduação

participarem de pesquisas e de sua socialização, incluindo bolsas de iniciação científica, bolsas-sanduiche, estágios e participação em eventos científicos; articulação e proposição de uma política de produção científica que incentive a divulgação, publicação, relações interinstitucionais, convênios, cooperação e intercâmbios nacionais e internacionais e/ou parceria com os movimentos sociais, setores produtivos, agências governamentais e sistemas de ensino; relação das atividades de extensão com a dimensão curricular do ensino de graduação e pós-graduação, incluindo uma política de extensão, com a cobertura de carga horária docente e infra-estrutura de apoio, de acordo com a missão da IES;

Dimensão 3: Responsabilidade Social da IES

Do ponto de vista institucional, é estratégico identificar as políticas de inclusão social e o envolvimento de recursos que sustentem o acesso e permanência dos estudantes (bolsas de estudo, subvenção para alimentação, transporte e alojamento estudantil, facilidades para portadores de necessidades especiais, financiamentos alternativos e outros). Ainda, mapear ações e programas que concretizem e integrem as diretrizes curriculares com os setores sociais e produtivos, incluindo o mercado profissional também são relevantes, ações essas que podem ser estabelecidas através de escolas, assistência judiciária, associações de bairro, movimentos sociais, conselhos tutelares, campanhas de saúde, postos de saúde, cooperativas, incubadoras, empresas juniores, escritórios tecnológicos, escritórios de captação de recursos, estágios em setores profissionais específicos, prestação de serviços, parcerias de trabalho com órgãos públicos e privados, dentre outras. Finalmente, identificar experiências de produção e transferência de conhecimentos, tecnologias e dispositivos decorrentes das atividades científicas, técnicas e culturais, que atendam a demandas de desenvolvimento local, regional, nacional e internacional, bem como do meio rural e/ou meio urbano, incluindo o registro de seus resultados também devem ser consideradas.

Dimensão 4: Comunicação com a sociedade

Como a instituição se comunica com a sociedade? Qual a consistência e exequibilidade das propostas de comunicação com a sociedade, constituindo-se como referência na identificação e solução de problemas de natureza social, técnica, organizacional, econômica, cultural e ecológica? Há consistência e exequibilidade das propostas de comunicação com a comunidade interna, favorecendo a socialização das informações e qualificando a participação coletiva nas atividades da IES, envolvendo a relação entre os cursos e demais instâncias acadêmicas? Estas são algumas das questões que devem ser levantadas nesse aspecto.

Dimensão 5: Políticas de Pessoal, Carreira, Aperfeiçoamento, Condições de Trabalho

Essa dimensão é crucial para o processo porque se volta para aspectos organizacionais referentes aos funcionários da organização. Assim, analisa a coerência entre objetivos e compromissos institucionais e políticas de admissão, acompanhamento e desenvolvimento profissional do pessoal docente e técnico-administrativo; a relação entre regime de trabalho, tarefa docente ou técnica, titulação docente e técnica e o perfil institucional e a congruência das iniciativas de formação continuada com as atividades realizadas por professores e pessoal técnico-administrativo.

Dimensão 6: Organização e Gestão da Instituição

Essa dimensão também é relevante porque avaliar o grau de independência e autonomia dos colegiados na relação com a direção geral e/ou entidade mantenedora, atendendo a critérios de representatividade e participação dos diferentes atores na gestão. Avalia também a adequação da gestão ao cumprimento dos objetivos e metas constantes no Projeto de Desenvolvimento Institucional e sua coerência com a estrutura organizacional real.

Dimensão 7: Infra-estrutura física e recursos de apoio

Um enfoque administrativo é dado nessa dimensão, voltando-se para a análise da infra-estrutura física da IES a suas funções, dimensão e objetivos, em relação visível entre meios e fins e o desenvolvimento de práticas pedagógicas e científicas inovadoras. Para isso, é necessário identificar uma política de atualização e reposição de equipamentos, de manutenção e atualização do acervo das bibliotecas, atendendo exigências de qualidade acadêmica e necessidades de professores e estudantes. Ainda, deve-se identificar a preocupação com o conforto das instalações, com a segurança da instituição, com o bem estar da comunidade acadêmica, incluindo condições de acesso e permanência dos portadores de necessidades especiais.

Dimensão 8: Planejamento e avaliação

Algumas questões devem ser levantadas: Qual a relação entre o Plano de Desenvolvimento Institucional, os Projetos Pedagógicos dos Cursos e a auto-avaliação institucional, incluindo a definição de ações futuras com a participação da comunidade acadêmica? Há o desenvolvimento de

metodologias participativas de auto-avaliação, de análise e reflexão sobre os resultados alcançados na avaliação?

Dimensão 9: Políticas de atendimento aos estudantes

Impacto das políticas de seleção e acompanhamento de estudantes definidas nos objetivos institucionais sobre sua permanência e sucesso acadêmico; estímulo à participação dos estudantes concretizada em posições de gestão acadêmica, de ação comunitária e de representação política; existência de programas de educação continuada com base nas demandas da sociedade e dos egressos, incluindo a manutenção de serviços e programas que visem o apoio às necessidades dos estudantes atuais.

Dimensão 10: Sustentabilidade Financeira

Analisar a compatibilidade entre a quantidade e o tipo de cursos e atividades oferecidas e os recursos necessários para viabilizá-los, assegurando o padrão de qualidade proposto no PDI; verificar a congruência entre planos de desenvolvimento e pessoal, incluindo obrigações trabalhistas, atualização de infra-estrutura e apoio e as condições para implementá-los; controle demonstrado das despesas efetivas em relação às despesas correntes, de custeio, de pessoal e investimentos, e cumprimento das obrigações legais. Essa dimensão volta-se para a gestão estratégica da IES, na medida em que aproxima duas esferas aparentemente desvinculadas: a pedagógica e a administrativa-financeira.

Tendo em vista tais dimensões, as informações e análises qualitativas nos três pilares vêm a beneficiar a difusão de uma cultura da avaliação que não se resume à construção de uma simples lista com o ranking de instituições. Embora o Sistema em si não facilite o ranking de instituições nem o Ministério o promova, o caráter público das informações prescrito pela lei e sua divulgação não favorece e não impedem a realização de algum ranking na interpretação dos resultados.

Um outro desafio é a realização efetiva da auto-avaliação institucional. Embora já desenvolvida em várias IES públicas - nas quais foi possível que o processo fosse aprofundado - é sobretudo na maioria das instituições de pequeno porte, e principalmente nas privadas, nas quais a autonomia não se desenvolve de forma clara, que este processo está iniciando. Logicamente, vai depender do quanto as instituições se apropriem da proposta e dos seus resultados para que realmente se configure como um instrumento de gestão qualificado e não se converta apenas em um instrumento burocrático.

Segundo POLIDORI (2006, p. 435), *a grande quantidade de instituições e, principalmente, de cursos é um outro desafio para o sistema pela sua complexidade, pelas questões operacionais, especialmente nos aspectos regulatórios*. O desafio é articular as necessidades regulatórias com os tempos requeridos à construção de uma cultura da avaliação nas instituições.

3.2 Avaliação Institucional: um processo político e integrado

Muitos autores têm contribuído na construção de referenciais teóricos para a avaliação institucional, entre os quais se destacam Dias Sobrinho (1997, 2002 a, 2002b, 2003), Belloni (2003) e Ristoff (2003), que traduzem e compartilham os seguintes fundamentos da avaliação formativa e emancipatória:

Um empreendimento sistemático que busca a compreensão global da universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões (DIAS SOBRINHO, 1995⁴, apud RISTOFF, 2003, p. 27).

A avaliação institucional é um empreendimento que busca a promoção da tomada de consciência sobre a instituição. Seu objetivo é melhorar a universidade. A autoconsciência institucional constitui subsídio para o processo da tomada de decisão, tanto em nível individual quanto em nível coletivo, da instituição como um todo, com vistas ao seu aperfeiçoamento, e tem como ponto de fundamental importância intensa participação de seus membros tanto na forma de encaminhar a avaliação na identificação de critérios e procedimentos, como na utilização dos resultados (BELONNI, 1995⁵, apud RISTOFF, 2003, p. 28)

Sob esse ponto de vista, um dos grandes desafios é evitar que os processos ocorram de forma fragmentada ou não integrada. A instituição deve imprimir um caráter de continuidade ao processo avaliativo e ser vista de forma global. Nesse sentido, a avaliação deverá ter sob seu foco as diversas dimensões de forma integrada. Assim, “além de analisar a existência ou carência de articulação entre as partes, a avaliação deveria promover mecanismo de construção e consolidação da integração” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 45).

Num processo de avaliação educativa, deve-se dar ênfase à análise qualitativa sem perder de vista a importância da quantidade, pois, segundo Dias Sobrinho (2003, p. 45), “estatísticas, bancos de dados, estudos quantitativos constituem uma base sólida para a avaliação. Entretanto, esta abordagem é insuficiente e incapaz de trazer toda a riqueza do significado, se a ela não se aplicar

⁴ DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995.

⁵ BELLONI, I. et al. Avaliação Institucional da Universidade de Brasília, 1995.

reflexões e produções de sentido através de procedimentos qualitativos”. Isto é corroborado por Coelho (2003, p. 130) quando afirma que

[...] construir uma ampla e rigorosa base de dados é, sem dúvida, importante no processo de avaliação, mas ainda não é avaliação. Somente à luz da idéia mesma de universidade, do projeto mesmo da instituição que se avalia, de princípios e critérios acadêmicos tem sentido avaliar a universidade que se constrói, o ensino, os cursos, os trabalhos acadêmicos, a pesquisa, o cultivo e o desenvolvimento das ciências, da tecnologia, [...], bem como os investimentos para a realização dos fins da instituição, os recursos de que ela dispõe para os projetos, como e em que são aplicados, a estrutura de poder, como e em função de que este é exercido.

A avaliação qualitativa é eminentemente política, visto que “avaliar é uma ação que não admite neutralidade”, como também constitui um “processo de forte conteúdo ético, pois indaga sobre os valores e significados sociais.” De outro modo a “melhor avaliação não é necessariamente a que esclarece os problemas e cala as dúvidas e divergências” (DIAS SOBRINHO, 1997). Espera-se que ela promova um debate político que vise à melhoria da realidade.

É preciso entender ainda a necessária complementaridade e cumplicidade entre a avaliação qualitativa e avaliação quantitativa. Primeiramente,

quantidade e qualidade são dimensões inseparáveis de uma mesma realidade[...] Assim se queremos conhecer objetivamente o estado de uma determinada realidade, precisamos construir numerosos indicadores quantitativos, lembrando sempre que a dimensão qualitativa aí também se apresenta, pois todas as atividades humanas são orientadas por critérios sociais e escolhas pessoais ou intersubjetivas (DIAS SOBRINHO, 1997).

Em segundo lugar a medição por si só não dá suporte à necessidade de emissão de um juízo de valor, como também a qualidade não existe sem a quantidade. Além de qualitativa, a avaliação deve ser flexível, isto é, deve ser vista como um processo em andamento. Portanto, algumas alterações no seu projeto devem ser aceitas, mediante o conhecimento que vai se tendo da instituição. A avaliação deve ser legítima e pautada em procedimentos não só técnicos, mas também ético-políticos, o que garantirá a sua credibilidade. Há também diferenças quanto aos objetivos. Em algum nível, é necessário proporcionar alguma comparabilidade entre um grande conjunto de instituições, o que justifica indicadores e parâmetros objetivos e padronizados; de outro um instrumento de reflexão e planejamento para a própria instituição.

Ainda segundo o autor, a avaliação deve ser uma iniciativa do gestor máximo da instituição, pois a avaliação, além de gerar mudança nas práticas individuais, atinge a gestão. Isso não significa que a mesma deva ser implementada de baixo para cima, atropelando os atores que compõem a comunidade acadêmica. Pelo contrário, o fato de o gestor máximo da instituição coordenar o

processo tem relevância estratégica no sentido de promover a integração de todos os envolvidos, tornando o processo efetivamente institucional. Entende-se que a avaliação não deve somente atender uma demanda externa, deve subsidiar o planejamento estratégico. Em outras palavras, se se faz planejamento institucional, a avaliação institucional deve segui-lo com a participação de todos que fazem a instituição (TRIGUEIRO, 2004). Na prática, o que se tem experimentado nas diversas Instituições de Educação Superior é que:

[...] embora a avaliação esteja localizada nas áreas ou pró-reitorias de planejamento, não fica evidente a relação dinâmica entre essas atividades; no máximo, avaliação tem se servido dos dados concentrados e disponíveis nas áreas de planejamentos, para se obter as informações cadastrais da universidade e tornar mais rápido o trabalho de compilação, além de contar com a infra-estrutura física e com suporte do setor de planejamento. Mas não se nota articulação efetiva entre ambas as atividades (TRIGUEIRO, 2004, p. 22).

Além disso, ressalta-se que “nenhum projeto de avaliação institucional gera mudanças qualitativas sem a articulação entre o pedagógico e o administrativo” (OLIVEIRA; NUNES; SIMONETTI, 2004, p. 102).

Finalmente, o processo avaliativo deve constituir-se de três subprocessos avaliativos, que são: avaliação interna, avaliação externa e meta-avaliação. O processo de avaliação interna ou auto-avaliação traduz a subjetividade da avaliação (ANDRIOLA, 1999) e “quanto mais ampla e dedicada à participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 47).

É fundamental a participação dos diversos segmentos da comunidade universitária na elaboração e execução do projeto de auto-avaliação, discussão dos resultados e construção de metas de melhoria da instituição. Segundo Balzan; Lopes; De Sordi (2003, p. 134),

[...] a referida participação, que pode ser expressa em termos de envolvimento tem sempre importância fundamental para a realização da avaliação institucional desde a primeira fase de atividade, isto é, o próprio planejamento, até a geração da proposta que pudesse atender às expectativas do corpo docente e discente, passando pelas fases de seleção de procedimentos metodológicos mais adequados, de análise dos dados obtidos e divulgação dos resultados.

Nesse processo, a partir de sua experiência, esses autores afirmam que, no processo avaliativo, a negociação deve estar presente em todos os seus momentos, para que os aspectos essenciais de avaliação sejam acordados. Com isso nasce o comprometimento e o vínculo moral com os procedimentos e aceitação dos resultados que serão produzidos. Segundo o SINAES,

a auto-avaliação constitui um processo por meio do qual um curso ou instituição analisa internamente o que é e o que deseja ser, o que de fato realiza, como se organiza, administra e age, buscando sistematizar informações para analisá-la e interpretá-la com vistas à identificação de práticas exitosas, bem como a percepção de omissões e equívocos, a fim de evitá-los no futuro.

3.3 Avaliação Institucional em IES públicas

Conforme analisado anteriormente, a AI emerge como um instrumento gerador de instâncias de monitoramento, controle e planejamento institucional a fim de permitir que a organização se auto-perceba e, assim, seja capaz de corrigir e definir seu rumo.

As considerações apresentadas nas seções anteriores sobre avaliação institucional podem ser tanto aplicadas ao setor privado como no setor público. Entretanto, é preciso levar em conta que este último apresenta algumas especificidades que merecem um pouco mais de atenção.

No setor público, o objetivo finalístico das organizações e dos gestores não é tão claro. O que os gestores precisam fazer para produzir valor é muito mais ambíguo, além de não ser tão simples avaliar se o valor foi, efetivamente, criado em consonância com os objetivos previamente estabelecidos.

No setor privado tais objetivos estão claros: gerar lucros para os acionistas da empresa através da produção de bens e serviços que serão vendidos ao público-alvo. Nessa perspectiva, as organizações privadas criam valor na medida em que são capazes de medir seus resultados e gerar lucros, garantindo retorno financeiro para todos os agentes direta e indiretamente envolvidos. (MOORE, 2003)

Dessa forma, a criação de valor para o setor público difere drasticamente do setor privado, exatamente em função do que se espera desses dois segmentos e da atividade finalística dos mesmos. Enquanto o primeiro está voltado para a geração de riqueza – valor privado, o segundo está voltado para a geração de valor público, traduzido na idéia de retorno para a coletividade.

A relação que as organizações privadas e públicas estabelecem com o indivíduo (cliente/cidadão) também não é a mesma. Enquanto no setor privado os indivíduos são, teoricamente, livres para decidir se de fato adquirirão um determinado bem ou serviço e, através do próprio mecanismo de

mercado, produtores e compradores definirão pela continuidade desses bens e serviços, isso não acontece no setor público.

Na esfera pública, os recursos destinados à provisão e ao financiamento de bens e serviços não são provenientes das escolhas voluntárias e autônomas dos consumidores. Pelo contrário, grande parte desses recursos é obtida via tributação, fato este que impede que se quantifique a real geração de valor entre as partes, além de comprometer que os mecanismos de oferta e demanda definam o que e quanto será produzido.

Se, por um lado, não se pode afirmar que a obtenção dos recursos não é realizada de forma espontânea, por outro lado é possível sugerir que a destinação dos recursos é o meio pelo qual o Estado Democrático minimiza a compulsoriedade da tributação na medida em que o processo de representação cria um ambiente favorável para que os grupos de interesse decidam como suas demandas serão contempladas. Em nome desses vários grupos é que o Público pode decidir o que é causa relevante e, assim, levantar recursos e voltar-se, do ponto de vista organizacional, para atingir os resultados esperados.

Nesse contexto, é importante que o gestor público seja analisado não apenas sob a ótica do mercado econômico dos consumidores individuais mas, sobretudo no mercado político dos cidadãos e das decisões coletivas e/ou de grupos de interesse que são inerentes à democracia representativa.

É imprescindível, no entanto, considerar que a tênue divisória entre gestão pública e política não é, em absoluto, harmônica. Pelo contrário, a fronteira entre essas duas esferas é eminentemente conflituosa e dialética. É possível conceber que os agentes públicos devam trabalhar para alcançarem objetivos e metas definidas pelos poderes executivo, legislativo e judiciário. Entretanto, essa perspectiva é frágil na medida em que não leva em consideração os interesses da própria burocracia estatal (coordenada pelos gestores), a possibilidade de separar essas duas esferas, tal qual defendia Woodrow Wilson, sugere que tanto os burocratas quanto os políticos agem de forma coordenada e cooperativa, e que suas ações sempre serão eficientes e maximizadoras da utilidade do grupo representado. Mais uma vez, tal premissa é inconsistente por que: (1) assume-se que a gestão pública é insulada, isto é, que existe uma blindagem que “protege” a burocracia de interferências políticas; (2) considera-se que os gestores públicos sempre estão a par do que deveriam fazer e como fazê-lo com eficiência, levando-se em conta as ferramentas gerenciais e (3) assume-se que os políticos sempre agem em consonância com as aspirações dos atores por eles representados ou com vistas à satisfação do bem público, o que também não é sempre verdade (MOORE, 2003).

Sabe-se, então, que ambas as esferas convivem tensionadas e que a articulação entre as duas dimensões é que, efetivamente, gera valor público. Do ponto de vista dos gestores, estes se tornam estrategistas, preocupando-se com o valor que estão produzindo alinhados ao objetivo do Estado, agindo “para fora”. Ao mesmo tempo, também estão preocupados com a eficiência e a eficácia de seus instrumentos, agindo “para baixo”. Dessa forma, utilizam a política na qual a organização está inserida para ajudar a definir que valor público será produzido, bem como organizar como as organizações devem operar, antecipando e se adequando às tensões políticas que são inerentes ao processo.

Nesse sentido, a avaliação não é apenas um instrumento de monitoramento, mas também um mecanismo garantidor da convergência de interesses do setor público, qual seja, gerar valor público. É exatamente por isso que a AI não pode ser considerada isoladamente, uma vez que o objetivo da mesma é, em última instância, produzir valor.

Uma organização pública, quando emprega recursos arrecadados através do caráter compulsório da tributação com vistas à produção de bens e serviços que satisfaçam as demandas da coletividade ou quando aloca esses recursos com a chancela da sociedade, deve estimar o valor gerado em relação às expectativas dos cidadãos, incorporando critérios de eficácia e efetividade.

Em outras palavras, se a organização está produzindo algo com recursos públicos, o bem produzido não pode mais ser considerado independentemente das preferências e desejos políticos dos cidadãos. É por isso que a capacidade de uma organização pública em satisfazer essas preferências é uma parte importante de sua capacidade de gerar valor.

Do ponto de vista estratégico e operacional, os gestores podem criar valor através da geração de bens e serviços para clientes e beneficiários específicos, além de também poder gerar valor estabelecendo e operando instituições que satisfaçam os desejos de seus clientes – o cidadão, em última instância ou os beneficiários – através de mecanismos de *accountability* que promovam, para esses atores, o desempenho passado e futuro da organização a fim de garantir a continuidade da prestação.

Nesse sentido, o que os cidadãos e seus beneficiários compram dos gerentes públicos é uma prestação de contas da empresa pública. Assim, a política está para o gerente do setor público como a expectativa do negócio está para o setor privado. Do ponto de vista do gestor, o mesmo recebeu uma autorização para utilizar recursos através de meios específicos.

Isso não significa que a política ou que a representação serão infalíveis. Em outras palavras, não se pode garantir que o valor criado corresponde ao valor esperado; não se pode afirmar que os interesses dos agentes envolvidos será convergente, além de não se poder assegurar que as decisões serão eficientes.

De qualquer forma, pode-se afirmar que tais considerações se aplicam plenamente para o caso de Instituições de Ensino Superior públicas, na medida em que existem para gerar bens e serviços que atendam aos interesses de seus beneficiários, além de produzir externalidades positivas para a sociedade. É assim que geram valor público. Por outro lado, essa mesma geração de valor deve estar vinculada a mecanismos de *accountability*, uma vez que tais instrumentos – como a prestação de contas, a avaliação da produção intelectual, a qualidade da formação e do serviço prestado – são indispensáveis para que essa produção seja convergente com o interesse público ou com a finalidade pública.

3.4 A Escola de Governo e as especificidades da avaliação institucional

Diante do exposto na seção anterior, esta Escola nasceu e se consolidou como uma IES *sui generis* no cenário acadêmico de Minas Gerais, posto que combina a autonomia acadêmica dos seus programas de ensino e pesquisa com os interesses do Governo do Estado.

Na prática, esta dupla natureza implica que a Escola é, a um só tempo, uma instituição de ensino superior isolada que oferece cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* e programas de educação continuada destinados aos servidores públicos, aos agentes comunitários e aos profissionais prestadores de serviço da área privada com forte conexão aos setores governamentais e outras instituições de ensino, públicas e privadas.

Esse caráter híbrido, isto é, de uma instituição que é, ao mesmo tempo, Instituição de Ensino Superior e órgão integrante da administração pública estadual confere à EG um perfil diferenciado que impede que a questão da avaliação institucional seja conduzida da mesma forma que em outras instituições públicas ou privadas. Nesse sentido, o ponto de vista estratégico e operacional, o enfoque predominantemente encontrado na literatura sobre a temática relacionada à capacitação de dirigentes públicos e Escolas de Governo no Brasil, via de regra, estabelece o campo de atuação dessas organizações a partir de uma dimensão institucional, estatal e administrativa, uma vez que

relaciona e, de certa forma, restringe sua missão às idéias de profissionalização do serviço público e/ou modernização da burocracia do Estado.

Esse enfoque, inspirado no paradigma burocrático, associa e tem como pano de fundo uma compreensão que Escolas de Governo são, fundamentalmente, instituições voltadas para o aprimoramento das ações destinadas à melhoria dos sistemas organizacionais e processos administrativos/legais desenvolvidos e, por que não dizer, controlados no interior do aparelho de Estado por uma burocracia fortemente organizada a partir de carreiras estruturadas, operando de acordo com as determinações do chefe do executivo e seus subordinados.

De fato, cada vez mais, os governos recorrem à sociedade em busca de parcerias para o desenvolvimento de ações. As formas e mecanismos variam, mas o fato é que está se tornando uma prática cada vez mais adotada e, em alguns casos, até mesmo institucionalizada a incorporação de diferentes atores sociais na gestão das políticas públicas.

Essa prática revela uma nova concepção de Estado que se aproxima e incorpora a sociedade através de seus atores sociais. A própria Constituição brasileira estabeleceu inúmeros mecanismos e instrumentos de gestão que prevêm a incorporação de atores sociais na gestão pública, em especial, nas áreas da saúde, meio ambiente e educação.

Assim, segundo PAULA (2003), pode-se afirmar que a ação de governar não pode ser vista como uma ação exclusiva do Estado. Em outras palavras, a ação de interesse público não pode mais ser concebida como monopólio ou exclusividade do Estado ou dos “agentes públicos estatais”. Nesse sentido, a concepção de Estado, de governo e de serviço público transforma-se e amplia-se.

Essa forma ampliada de conceber o conceito de público e da ação de governar modifica não só o universo de atuação das chamadas Escolas de Governo, mas também sua missão. O velho binômio modernização e profissionalização do serviço público, sobre o qual as Escolas de Governo foram concebidas torna-se insuficiente e uma nova missão para essas instituições começa a se delinear. Além de serem concebidas como instrumento de modernização do Estado, sua missão engloba também a necessidade de se desenvolver e ampliar a capacidade de governo, aprimorando a ação dos atores sociais que interagem com o Estado e atuam na esfera pública, seja desenvolvendo serviços ou operando ações transformadoras.

No tocante à avaliação e ao planejamento, tais questões devem estar alinhadas à dupla natureza da Escola, isto é, uma instituição acadêmica que é, ao mesmo tempo, órgão responsável pela efetivação das diretrizes de política de treinamento e qualificação dos servidores públicos do Governo do

Estado de Minas Gerais. Em outras palavras, há que se ter em conta a especificidade de identidade institucional, uma vez que a Escola não é uma estrutura independente, mas um setor dentro da Fundação João Pinheiro. Esta Fundação é caracterizada não como um centro de pesquisas puramente acadêmicas, mas antes como parte integrante do Sistema de Planejamento do Governo Estadual, e é responsável, principalmente, pela produção rotineira de informação (estatísticas sociais, econômicas e culturais, publicações de pesquisas histórico-culturais, relatórios de avaliação e diagnóstico de políticas públicas específicas, dentre outras atividades).

Entretanto, a questão da legitimidade é fator relevante nessa discussão. O fato de a EG ser parte da estrutura administrativa estadual deve ser considerado, mas há também uma tensão permanente entre esferas e órgãos de regulação que fazem com que a discussão sobre avaliação institucional seja complexa. Para o caso específico da EG, há três focos de tensão claros e bem delimitados: o primeiro, diz respeito a relação que os pesquisadores estabelecem com a avaliação e com os mecanismos de *assessment*. Parece estar instituída uma cultura de avaliação voltada para a relação entre os pares, o número de publicações, as atividades de pesquisa e de orientação; a participação em eventos científicos, dentre outras. Por outro lado, há a questão da Secretaria de Planejamento e Gestão, interessada na formação dos alunos de graduação que integrarão a estrutura administrativa de Minas Gerais. Nesse sentido, os interesses entre essas partes nem sempre são os mesmos; pelo contrário, é possível que haja um choque de percepções no que se refere ao tipo de formação que será oferecida aos alunos, sobretudo no que diz respeito às competências e ao instrumental técnico e conceitual. Finalmente, há ainda o Conselho Estadual de Educação, instância reguladora que está voltada para o cumprimento das regras do jogo, ainda que de forma ritualista. É nesse caldeirão de forças que a avaliação institucional da EG se encontra.

Neste sentido, as dimensões da auto-avaliação relacionadas à produção científica docente e discente, à responsabilidade social da Escola, à comunicação com a Sociedade, à Política de Pessoal e de Carreiras dos Corpos Docentes e Técnico-Administrativo da Escola, da sua Infra-estrutura física e “sustentabilidade” financeira, por exemplo, deverão ser abordadas em acordo a este contexto mais amplo no qual a Escola está inserida, isto é, o de pertencimento ao próprio aparato de Estado do Governo de Minas Gerais e, enquanto tal, com o fato institucional de estar regida em suas relações profissionais e com os fornecedores privados de bens e serviços pelo Estatuto Jurídico do Serviço Público.

Assim, no tocante a esses processos, entende-se que é impossível desenvolver estratégias de avaliação que fomentem o planejamento estratégico da instituição que não conciliem essas

especificidades com as orientações gerais aplicadas as Instituição de Ensino Superior, públicas ou privadas, quais sejam, as de “produzir conhecimentos sobre nossa realidade institucional e sobre nossas práticas cotidianas; pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e das finalidades cumpridas pela instituição; identificar as causas dos seus problemas e das suas deficiências; criar incentivos para aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos corpos docente e técnico-administrativo; fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais; tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade; julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade” (BRASIL, 2004).

No que tange a prestação de contas, a questão da *accountability* novamente emerge. Para instituições públicas, tal elemento é indispensável, uma vez que toda a estrutura administrativa e os produtos e serviços dela derivados servem ao interesse público. Nessa perspectiva, o desempenho/eficiência governamental, elemento constitutivo da ação estatal, depende também dos mecanismos de *accountability*, principalmente o controle pela “lógica dos resultados” e pela “competência administrada”. O primeiro refere-se à necessidade dos governos prestarem contas à sociedade acerca da efetividade de suas políticas e programas. A perspectiva da avaliação direta dos bens e serviços públicos, com a participação da sociedade no controle de metas da ação governamental, encontra-se no centro da lógica dos resultados.

Esta perspectiva é fortemente reforçada com o estabelecimento de avaliações de resultados e desempenho, com o estabelecimento de metas claras e transparentes, que possam ser fiscalizadas pela sociedade quanto ao seu cumprimento. Visam, dessa forma, romper com a lógica auto-referenciada da burocracia, abrindo o Estado ao controle de seus atos por parte da população ou entidades delegadas. Para o caso da avaliação institucional, a comissão permanente de avaliação pode cumprir, ainda que parcialmente, tal papel.

O segundo mecanismo de controle público vinculado ao desempenho das políticas consiste na competência administrada, relativa ao fim do monopólio do estado na provisão dos serviços e à formação de uma oferta plural e competitiva dos serviços, administradas por provedores privados ou de caráter público, mas não estatal. Além da lógica dos resultados, e da responsabilização pela competência administrada, os autores reconhecem os mecanismos clássicos de controles procedimentais, dirigidos para o cumprimento dos princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais. Novamente, a dimensão avaliativo-processual - reguladora da Avaliação Institucional pode contribuir efetivamente para que uma cultura permanente de planejamento e

monitoramento das ações seja desenvolvida. É nesse sentido que a oferta de bens e serviços públicos/estatais poderá ser monitorada em função do interesse público, convergente com as ações de governo e com as demandas da sociedade.

4 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

4.1 Estratégia na perspectiva organizacional

A finalidade da estratégia é estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para que os objetivos e desafios estabelecidos sejam alcançados (OLIVEIRA, 2004). Coerentes com esta visão, algumas escolas de pensamento têm desenvolvido teorias com a intenção de delimitar o conceito e abordar as melhores maneiras de conduzir sua formulação e implementação.

A estratégia é um tema recorrente nos trabalhos em administração e seu estudo, nos últimos trinta anos, tem sido mais freqüente. A própria evolução conceitual acerca do tema reflete a ascendente dinâmica da sociedade contemporânea, indicando uma preocupação das organizações em obter um grau suficiente de competitividade. De acordo com Menezes (2002, p.20):

A palavra estratégia é de origem militar. Deriva do termo grego *strategia* que significa *escritório do general*. Com o passar do tempo, assumiu uma variedade de conotações diferentes, tais como a ciência ou arte do comando militar aplicado ao planejamento de operações de combate em larga escala ou uma manobra militar para surpreender e derrotar o inimigo e ainda a habilidade de usar estratégias nos negócios. Esta variedade de significados permitiu muita inconsistência do termo, muita dúvida e aplicação muitas vezes inadequada para a palavra estratégia.

Para os autores, a estratégia é vista comumente como um plano, significando um curso de ação futuro, um roteiro a seguir para alterar a situação da organização de uma determinada posição percebida para uma posição pretendida. Em outra vertente, os mesmos autores destacam que, para muitos administradores, a estratégia representa um padrão de decisões, isto é, representa uma consistência no comportamento decisório dos gestores e/ou das lideranças.

Outra forma de abordar a estratégia é considerá-la como uma posição, isto é, uma maneira de focar a organização naquilo que os teóricos da organização definem como “ambiente”. Por este prisma, a estratégia se torna a forma de mediação ou “harmonização” (HOFER e SHENDEL, 1978, p.4) – entre a organização e o ambiente, isto é, entre os contextos interno e externo. Neste sentido, Mintzberg e Quinn (2001) corroboram com o conceito de Porter (1996), isto é, que a estratégia é a criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto de diferentes atividades.

Para Oliveira (1998, p. 148) estratégias “são diretrizes e regras com o objetivo de orientar o posicionamento das instituições no ambiente.” Kaplan e Norton (1997, p.38) conceituam estratégia como:

A escolha dos segmentos de mercado e clientes que as unidades de negócios pretendem servir, identificando os processos internos críticos nos quais a unidade deve atingir a excelência para concretizar suas propostas de valor aos clientes dos segmentos-alvo, e selecionando as capacidades individuais e organizacionais necessárias para atingir os objetivos internos, dos clientes, e financeiros.

Porter (1989) enfatiza que, tendo em vista que as organizações estão em sistema aberto e em uma constante variação ambiental, torna-se necessário conhecer instrumentos de análise e formulação de estratégias capazes de atentar para os elevados patamares competitivos, sendo isto a única forma de se garantir uma posição diferenciada.

A estratégia de uma empresa, abordada por Prahalad e Hamel (1998), precisa ser baseada na identificação das competências essenciais e daquelas que precisam ser desenvolvidas, para proporcionar novas oportunidades em seu ramo ou atividade, capazes de alavancar melhor os recursos e satisfazer as necessidades de novos clientes.

Segundo os autores, as diferenças das organizações de melhor desempenho estão relacionadas às suas competências essenciais e estas atuam como principal vínculo de ligação da estratégia e ampliam o foco da competição. A visão do amanhã e do desempenho superior futuro concentra-se nos recursos, capacidades e competências das organizações.

Assim sendo, o objetivo básico da definição da estratégia competitiva consiste em adaptar a organização ao ambiente em que está inserida, a partir de três direcionadores:

- a) criar valor para os clientes atuais e, ao mesmo tempo, assegurar a lucratividade da empresa em longo-prazo;
- b) melhorar da competitividade diante dos concorrentes atuais ou potenciais;
- c) ajustar a organização para enfrentar as mudanças do ambiente que possam causar impacto em sua área de atuação.

Nessa perspectiva, a partir dos vários conceitos de estratégia apresentados, percebe-se uma convergência no sentido de que a concepção de estratégia consiste no esforço de adaptação que a instituição deve realizar para assegurar seu crescimento a longo prazo, através do aperfeiçoamento

dos seus processos e de sua(s) atividade(s) finalística(s), levando em consideração as mudanças ambientais, as tendências do mercado e a ação dos concorrentes, bem como desenvolvendo vantagens competitivas.

No tocante ao setor público, em especial a EG, essa dimensão ainda é incipiente e precária. A própria especificidade do setor no que se refere a ciclos políticos eleitorais compromete a efetividade de ações de planejamento. Entretanto, identifica-se, sobretudo em Minas Gerais, iniciativas de se blindar o planejamento, no sentido de torná-lo menos sujeito às modificações políticas e às instabilidades partidárias têm contribuído para o fortalecimento de uma cultura de longo prazo nessa área. Para o caso da Fundação João Pinheiro, essas dimensões, embora em proporções menores, também podem ser identificadas, o que pode contribuir para a criação de uma cultura de planejamento que se estenda até a EG.

4.2 Planejamento Estratégico

4.2.1 Abordagens sobre planejamento

Planejar significa antecipar decisões futuras. Stoner e Freeman (1995, p.136), definem planejamento como “um processo permanente, que reflete e se adapta às mudanças em ambos os ambientes de ação direta e indireta.”

Ackoff (1975, p.54) caracteriza o planejamento “pela análise antecipada do comportamento das variáveis internas e externas que impactam as atividades empresariais.” Afirma que os objetivos de planejamento são:

obter os resultados futuros desejados, considerando os efeitos futuros das decisões atuais, evitando ações aleatórias e inadequadas [...] garantir o cumprimento da missão (em termos operacionais), garantir a continuidade da empresa e garantir a consecução dos objetivos determinados.

O planejamento traz maior racionalidade à gestão, como apoio ao processo decisório em todos os níveis hierárquicos, facilitando a integração entre objetivos e ações (KOTLER, 2000).

O planejamento consiste na identificação, análise e estruturação dos propósitos da instituição rumo ao que se pretende alcançar, levando em consideração suas políticas e recursos disponíveis. Contempla indagações no âmbito do que fazer, como, por que, quando, por quem e onde

(COLOMBO, 2004, p. 17). Planejamento é uma antecipação do futuro, integrando o ambiente interno e externo da organização.

O objetivo básico do processo de planejamento é (1) subsidiar a tomada de decisões, (2) identificar oportunidades e problemas, (3) estabelecer pontos de controle e (4) fornecer dados que facilitem a decisão. Dessa forma, planejar implica necessariamente pensar o futuro.

No planejamento estratégico são estabelecidos os objetivos e estratégias gerais de atuação da empresa, de caráter qualitativo, a partir das oportunidades e ameaças detectadas no ambiente sócio-político-econômico em que a organização está inserida, e também dos pontos fortes e fracos que a empresa possui e que precisam ser aproveitados ou eliminados.

Nesta mesma linha de pensamento, Stoner e Freeman (1995, p.70) afirmam que o planejamento estratégico “é o processo de planejamento formalizado de longo alcance, empregado para se definir e atingir os objetivos”.

O planejamento estratégico consiste em procedimentos que amparam as organizações no alinhamento de suas prioridades com as oportunidades surgidas, possibilitando o estabelecimento de metas e estratégias.

Pelo enfoque dos autores citados, o planejamento estratégico deve se pautar na elaboração de objetivos que serão executados, controlados e avaliados pela organização e que, para tanto, torna-se necessária a utilização de uma metodologia que permita um posicionamento temporal de suas decisões, contrastando o passado, o presente e o futuro, considerando-se um cenário competitivo. O horizonte do planejamento estratégico é de longo prazo e é consequência de um trabalho conjunto dos agentes que ocupam posições estratégicas dentro da organização.

É importante ressaltar que o planejamento organizacional não se resume ao processo de planejamento estratégico; pode ser definido como o conjunto das atividades de planejamento que se estendem a todos os níveis da instituição. O planejamento estratégico, por sua vez, é o processo que ocorre no nível estratégico da estrutura da organização e deve nortear as atividades de planejamento nos demais níveis hierárquicos (FERREIRA *et al.* *apud* TERENCE, 2002).

Terence (2002, p.18-19) sinteticamente cita as definições dessas categorias de planejamento:

- a) planejamento estratégico – é um processo gerencial que examina as questões principais da organização considerando as análises do ambiente interno ou externo, determinando um rumo amplo e generalizado para a organização;
- b) planejamento tático – pressupõe um período de tempo mais curto que o estratégico e o seu objetivo é examinar mais especificamente determinadas áreas de resultados, como principais divisões, funções empresariais, dentre outras;
- c) planejamento operacional – tem como resultados cronogramas, tarefas específicas e alvos mensuráveis, envolvendo gerentes de cada unidade onde são desenvolvidos os planos. Seu horizonte é de tempo mais curto que o do planejamento tático, podendo ser mensal, semanal ou até mesmo diário.



Figura 1 – Hierarquia do planejamento nas organizações
 Fonte: Daft (1999, p.27 *apud* TERENCE, 2002, p.18).

Verifica-se, portanto, que as decisões estratégicas normalmente abrangem os diferentes níveis da organização e de definem uma base contínua de ordenação das adaptações empresariais, através de propósitos amplamente concebidos. Já as decisões táticas são de curta duração e adaptativas.

Pautado neste contexto, Oliveira (2004) ressalta que o planejamento estratégico é um processo de sustentação metodológica a fim de estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa para uma interação eficaz com o ambiente competitivo. Para este autor, a relevância dessa metodologia é considerar a organização como um todo e, mais do que isso, implantar adequadamente objetivos estratégicos, formulá-los, avaliá-los e controlá-los ao longo de todo o processo, de forma interligada.

Conforme Megginson *et al.* (*apud* TERENCE 2002, p.20), o planejamento estratégico proporciona vantagens para a competitividade das instituições, tais como:

- a) ajuda a administração a adaptar-se às mudanças no ambiente;
- b) auxilia no fechamento de acordos sobre os assuntos de importância;

- c) capacita os administradores a enxergarem o quadro operativo com maior clareza;
- d) ajuda a estabelecer mais precisamente as responsabilidades;
- e) ajuda a realizar a coordenação entre as várias partes da organização;
- f) tende a tornar os objetivos mais específicos e conhecidos;
- e) minimiza a adivinhação;
- f) poupa tempo, esforços e recursos financeiros.

É exatamente por isso que, segundo Oliveira (2004), para as organizações que buscam crescimento ou desenvolvimento ao longo do tempo, é indispensável o uso do planejamento estratégico.

Aaker (2001) reforça que com as mudanças ocorridas no mercado, as organizações que não tiverem a cultura de utilizar o planejamento estratégico, que não demonstrarem uma preocupação crescente na qualidade e produtividade de seus processos e produtos, poderão, provavelmente, perder a competitividade. Assim, o planejamento estratégico, como uma resposta consistente a oportunidades e ameaças externas e forças e fraquezas internas, tem como finalidade alcançar e manter um desempenho competitivo para as organizações.

Nesse contexto, a identificação das oportunidades e ameaças pressupõe a avaliação de um cenário formado por variáveis econômicas, políticas, sociais, tecnológicas, demográficas, psíquicas, ideológicas e culturais. Isso ocorre em função do comportamento e da interação destas variáveis. Estas avaliações permitirão à empresa definir produtos que irá ofertar, mercados dos quais participará, canais de distribuição, produção, estrutura organizacional e os objetivos das suas unidades de negócios.

4.3 Planejamento estratégico para instituições de ensino públicas

O desenvolvimento das instituições de ensino, como o de todas as organizações, requer uma definição de seus valores, visão de futuro, missão, objetivos e metas. Junto disso, os desafios encontrados no ambiente competitivo a serem enfrentados sugerem o planejamento estratégico como ferramenta essencial de apoio à gestão dessas instituições.

Nesse sentido, para realizar suas visões de futuro e cumprir suas missões institucionais, a dinâmica das mudanças ambientais exige das instituições de ensino uma revisão contínua de suas estratégias e ações no âmbito de seus processos de planejamento e de gestão. Considerando que a atratividade de planejar para antecipar ações precisa ser realizada por todos os membros da comunidade

organizacional, nos diferentes níveis hierárquicos e segmentos, é preciso formar redes de colaboradores para integrá-los, no sentido de informar e instruir os processos decisórios, com base em avaliações prospectivas (ROCHA e GRANEMANN, 2003).

A missão de cada instituição de ensino, segundo Franco (*apud* TACHIZAWA e ANDRADE, 2002), define suas diferenças, demonstra suas necessidades sociais e identifica os alunos que procuram servir, além de refletir suas tradições e sua visão de futuro. É preciso que a missão seja aceita pelos clientes internos, de modo que fiquem motivados para torná-la realidade. Conforme ressaltam os autores, para bem definir a missão de uma instituição de ensino, é importante considerar três pontos:

- a) estabelecer desempenho por aquilo que a escola sabe fazer melhor, para realmente poder fazer bem feito;
- b) ter visão para fora, para divisar oportunidades e necessidades;
- c) reconhecer, com muita precisão, aquilo em que realmente se acredita; portanto, nesse sentido, a missão não é algo impessoal, surge da crença coletiva daqueles que fazem a instituição de ensino.

Inseridas neste contexto, no momento em que a educação se encontra num cenário de alta competitividade, as instituições de ensino precisam definir suas estratégias competitivas.

Vários fatores determinam a decisão da implantação do processo de planejamento estratégico de uma instituição de ensino. Em primeiro lugar, destacam-se a demanda da comunidade externa e interna, os *stakeholders* envolvidos. Esses agentes demandam a necessidade de orientações estratégicas definidoras das prioridades de longo prazo da instituição. Em seguida, de forma a satisfazer as expectativas dos agentes, ocorrem as avaliações institucionais que, integradas à dinâmica do planejamento, apontam problemas nos cenários interno e externo a serem enfrentados, e identificam oportunidades a serem aproveitadas (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, 2002).

Tachizawa e Andrade (2002) compreendem que o planejamento estratégico das instituições de ensino deve ser entendido como um processo, cujo objetivo final é a construção de um instrumento de gestão estratégica de longo prazo (plano estratégico) que, por sua vez, representa a súmula do conceito estratégico da instituição de ensino, servindo de orientação para a definição e o

desenvolvimento dos planos e programas de curto e médio prazo, bem como permitindo a convergência de ações em torno de objetivos comuns.

No dizeres de Benedet (2007, p.1), ainda não existe, na maioria das instituições de ensino, uma conscientização quanto à importância das questões estratégicas. São três as justificativas para esta afirmação:

Primeiro, a competitividade acirrada no setor de ensino é relativamente recente quando comparada a outros setores da economia. Segundo, a mentalidade de mantenedores e dirigentes ainda é pouco afeita aos avanços da *ciência da gestão*, uma vez que, diferente de outros setores da economia, boa parcela dos dirigentes educacionais não tiveram formação em gestão e nem a prática mercadológica que seus cargos exigem. Terceiro, as tarefas rotineiras e operacionais do dia-a-dia de uma instituição de ensino costumam ser tão envolventes, que os gestores educacionais ocupam quase todo seu tempo cumprindo rituais burocráticos, restando pouquíssimo tempo para planejar o futuro de sua empresa.

Braga e Monteiro (2005) complementam a visão de Benedet 2007 ao destacarem três fatores relativos à ausência de conscientização das instituições de ensino, quanto ao cenário competitivo:

- a) As questões operacionais das IES são motivadoras e complexas e delas surgem novos programas, projetos e atividades pedagógicas todos os dias, praticamente não deixando espaço para os professores e pedagogos pensarem em estratégias. Junto disso, a equipe não têm a cultura de pensar estrategicamente;
- b) Os gestores das IES não percebem a necessidade de contratar pessoas para pensar – contratam pessoas para fazer. A escola planeja, mas não estrategicamente, alcança apenas o nível tático e operacional de planejamento. Em um contexto em que não há uma definição estratégica, a instituição repete os mesmos erros do passado e o mesmo modelo, podendo chegar a um estado de “miopia organizacional”⁶;
- c) Nas IES há uma dicotomia entre as questões administrativas e pedagógicas. Isso quer dizer que o educador deveria entender mais de gestão e o gestor deveria entender mais de educação, ou no mínimo ambos se complementarem, através de uma interação maior.

Benedet (2007), ressalta que a ênfase no planejamento estratégico em uma instituição de ensino ocorre quando a competitividade aumenta, o número de inscrições e matrículas diminui e amplia-se a pressão sobre os serviços prestados. Nesse momento:

⁶ Barbosa e Ferreira (2003) destacam o conceito como o conhecimento, pelo corpo diretivo, de um segmento da empresa em especial, em detrimento da visão global, mascarando a realidade.

(...) os dirigentes das instituições abrem-se para considerar e discutir as questões estratégicas e mercadológicas. A gestão estratégica por antecipação poderia proporcionar a mantenedores e dirigentes um maior controle sobre o rumo de suas instituições e maior condição de enfrentar as turbulências do mercado (BENEDET, 2007, p.1).

Assim, a habilidade para decidir e operar estrategicamente em tempo real tem sido considerada como uma das principais competências do gestor contemporâneo. Os dirigentes precisam ser capacitados para responder, eficazmente e no menor espaço de tempo possível, às circunstâncias inesperadas e mutáveis do mercado onde a instituição está inserida.

Benedet (2007, p.2-3) menciona também que antes de partir para o primeiro passo na formulação de um planejamento estratégico, deve haver uma etapa preliminar que envolva um acordo inicial e uma divisão de atribuições entre os membros da equipe que irão atuar nesta construção. Este acordo inicial é feito com os líderes da instituição, devendo tratar sobre:

- a) a adesão de toda cúpula da instituição e de seus principais dirigentes para a tarefa do planejamento;
- b) o propósito do planejamento estratégico;
- c) as principais etapas no processo;
- d) a agenda de trabalho;
- e) a forma e tempo dos relatórios e informações;
- f) as regras, as funções e os membros da equipe de planejamento estratégico; g) o comprometimento dos recursos necessários para a realização do planejamento.

Colombo (2004, p.28) afirma que existe a necessidade de se fazer uma interligação entre a formulação e a efetiva realização do planejamento estratégico, entretanto, existem barreiras que as IES encontram ao colocarem em prática o que foi definido:

- a) Falta de clareza e entendimento dos profissionais quanto à visão;
- b) Estratégias não integradas às metas dos departamentos, sejam acadêmicos ou administrativos;
- c) Não alocação de recursos adequados às necessidades futuras;
- d) Excesso de prioridades estabelecidas na rotina escolar;
- e) Arrogância no acreditar que já é bom o suficiente;
- f) Complacência ao aceitar ações modestas e não condizentes com o que foi estipulado;
- g) Desperdício de tempo em realizar ações ineficazes.

Para o caso de organizações públicas, o planejamento não é apenas um instrumento de definição dos passos a serem dados, mas também um mecanismo garantidor da convergência de interesses do setor público, isto é, meio pelo qual as instituições maximizam a geração de valor público. É exatamente por isso que o planejamento estratégico nessas instituições não pode ser considerado isoladamente, dissociado da avaliação, uma vez que o objetivo das duas ferramentas é, em última instância, garantir que a produção de valor será alcançada em consonância com a expectativa dos atores envolvidos.

Em outras palavras, se a organização está produzindo algo com recursos públicos, o bem produzido não pode mais ser considerado independentemente das preferências e desejos políticos dos cidadãos. É por isso que a capacidade de uma organização pública em satisfazer essas preferências é uma parte importante de sua capacidade de gerar valor.

Fica claro que as IES devem repensar a sua gestão de maneira que questões como “o que a instituição é, o que deveria ser, o que será nos próximos anos e a quem deseja atender e como”, terão que ser levantadas, debatidas e respondidas. Novamente, a questão da geração de valor público emerge: a ainda recente cultura do planejamento associada à fragilidade institucional das organizações faz com que a definição de metas, objetivos de médio e longo prazo sejam deslocados para planos inferiores, comprometendo a efetiva geração de valor a partir do que a sociedade espera ou daquilo que foi definido pelo governo em sua agenda programática.

Mais uma vez, a relação entre planejamento estratégico e avaliação institucional se configura. Ao mesmo tempo em que tais ações são indispensáveis para a convergência de suas ações, integrando o processo decisório, o risco de que tais práticas sejam adotadas e sirvam apenas para se cumprir requisitos burocráticos e meramente decorativos é muito grande. Do ponto de vista do gestor, é indispensável que o mesmo seja capaz de articular toda a comunidade escolar a fim de que as ações de planejamento e avaliação reflitam os anseios e as expectativas da instituição em todos os seus níveis.

5 SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

5.1 A Escola de Governo: aspectos legais e normativos no tocante a avaliação institucional

Conforme descrito nas seções anteriores, a Escola de Governo é uma instituição estadual e, por isso, submete-se ao Conselho Estadual de Educação – CEE. Nessa perspectiva, esse conselho é o órgão que, em Minas Gerais, dispõe e regula sobre a educação, tanto no nível básico como superior.

Em 1961, surge a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (Lei 4024), e com ela os atuais Conselhos de Educação. Os Conselhos Estaduais foram constituídos "com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação" (art. 10- Lei 4024/61). Erigiram-se os Conselhos de Educação em órgãos normativos dos respectivos Sistemas de Ensino, ou seja, o ensino passou a ser regulamentado por educadores, pronunciando-se sobre as mais variadas questões: normas para autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino e de seus cursos, criação de escolas estaduais e municipais sem duplicação desnecessária de recursos humanos e materiais: interpretação e aplicação da legislação, regulamentação dos diferentes graus e modalidades de ensino, normas sobre currículos, transferência de alunos, adaptação de estudos, regimento escolar, regularização de vida escolar, dentre outras.

O Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais foi instalado no dia 12 de janeiro de 1963, por intermédio do Decreto nº 6659, de 24.8.62 e teve seu primeiro regimento aprovado pelo Decreto 8037, de 27.11.64, reformulado em 17.5.91. O Decreto nº 25.409, de 31 de 01.86, aprovou o Regulamento do Órgão que, atualmente, se rege pelo aprovado em 30.3.94, por intermédio do Decreto nº 35.503/94. É constituído de 24 membros, nomeados pelo Governador do Estado dentre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação.

O CEE é órgão autônomo, com a composição, finalidade e competência estabelecidas pela legislação federal, Constituição Estadual e pela Lei Delegada nº 31, de 28.8.85, respeitadas as diretrizes e bases da educação nacional.

Sendo determinante o preenchimento das obrigações e incumbências relativas a artigos da Lei nº 9.394/96, notadamente dos artigos 10 e 17, o CEE-MG, respeitadas as diretrizes e bases da educação nacional, executa funções que lhe são afeitas pela Lei Delegada nº 31, de 28 de agosto de

1985, e Lei Delegada nº 105, de 29 de janeiro de 2003. No tocante ao ensino superior, destacam-se as seguintes atribuições:

- a) manifestar-se sobre autorização de funcionamento de universidade e estabelecimento de ensino agrupados ou isolados;
- b) baixar normas sobre inspeção;
- c) baixar normas sobre adaptação em caso de transferência de aluno, inclusive quando ele provier de escola de país estrangeiro;
- d) baixar normas e opinar sobre redistribuição e aumento do número de vagas nos cursos de graduação;
- e) aprovar indicação de professor;
- f) opinar sobre a transferência de estabelecimento de ensino de uma para outra entidade mantenedora;
- g) julgar recurso contra decisão final, esgotadas as instâncias administrativas, adotada por instituição de ensino, sob estrita arguição de ilegalidade.

Em caráter geral

- a) impor ou propor a aplicação de pena a estabelecimento de ensino ou a seu pessoal
- b) aprovar planos e projetos de aplicação de recursos para a educação, apresentados pela Secretaria de Estado da Educação e pelo órgão municipal correspondente;
- c) responder a consulta e emitir parecer em matéria de ensino e educação;
- d) manter intercâmbio com órgãos e entidades em matéria de interesse da educação;
- e) exercer sobre as fundações educacionais as atribuições previstas no artigo 82, inciso II, da ADCT da Constituição Estadual;
- f) promover a apuração de denúncia sobre descumprimento de normas e decisões do sistema de ensino;
- g) elaborar seu Regimento interno.

No tocante ao ensino superior, algumas instituições, entre o período de 1996 e 1998, puderam escolher permanecer vinculadas ao CEE ou integrar o sistema nacional de educação superior, vinculadas ao conselho nacional de educação. A Escola de Governo, por ser instituição integrante da Fundação João Pinheiro, que, por sua vez, integra a administração pública estadual, permaneceu

no CEE. Isso quer dizer que a Escola de Governo é regulada por esse conselho, submetendo-se às suas resoluções e procedimentos.

Nesse sentido, a EG está sujeita a todos os processos e diretrizes definidos pelo CEE, incluindo o credenciamento e o recredenciamento de cursos de graduação. Em outras palavras, esse conselho é a instância a qual a EG está vinculada no nível de graduação e pós-graduação *lato sensu*⁷, o que significa ser avaliada externamente por esse órgão.

Tendo isso em vista, é importante ressaltar que, dada a relação institucional e os poderes atribuídos a esse conselho, a EG, bem como todas as instituições de ensino superior vinculadas a ele, não tem a obrigação de instituir e realizar procedimentos de avaliação institucional dentro das diretrizes definidas pelo Ministério da Educação através da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior – CONAES, tendo como eixo regulador o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, o SINAES. Segundo a diretora de assuntos institucionais do CEE, as IES integrantes do sistema estadual de ensino podem, voluntariamente, implementar comissões de avaliações internas dentro das proposições do SINAES em virtude dos objetivos de classificação e monitoramento de desempenho descritos anteriormente, mas também podem fazê-lo a partir de diretrizes próprias, definidas internamente⁸.

A EG atende parcialmente os requisitos do SINAES, participando do ENADE. Segundo a diretora do CEE, tal participação é obrigatória em função da vinculação com a entrega do diploma de graduação. Ainda segundo a diretora, as instituições de ensino têm efetivamente participado do ENADE em virtude da ampla divulgação de seus resultados, o que as interessa do ponto de vista concorrencial e mercadológico. Em outras palavras, pode-se afirmar que o ENADE, assim como o extinto PROVÃO, tem conseguido instituir uma cultura classificatória que, segundo o CEE e o MEC, são positivas do ponto de vista da simetria de informações e aumento contínuo da qualidade da educação.

De qualquer forma, as diretrizes apontadas pelo SINAES no que diz respeito à avaliação institucional são, segundo o CEE, válidas e podem contribuir para que as IES que fazem parte do

⁷ A pós-graduação *stricto sensu* da EG está vinculada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), instituição que desempenha papel fundamental na avaliação, expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação.

⁸ Entrevista realizada em 8 de maio de 2008.

conselho criem suas comissões de avaliação a partir de um modelo já implementado e testado, convergindo seus esforços na adaptação e ajustamento das categorias de avaliação, a fim de serem capazes de refletir as especificidades de cada escola. Entretanto, segundo o CEE, as instituições não serão obrigadas a adotarem a AI porque, conforme entendimento, as mesmas já são externamente avaliadas quando a comissão de avaliação para validação e covalidação de cursos visita as IES.

Reside nesse ponto uma inconsistência do processo, na medida em que essa aparente dubiedade de entendimentos e marcos regulatórios provoca certo hibridismo institucional, na medida em que se desenvolve uma duplicidade de procedimentos a partir da conveniência das IES. É possível que a ampla participação no ENADE se dê em função da grande visibilidade que o *ranking* proporciona para as IES, o que não se verifica na perspectiva da avaliação institucional. Por outro lado, o fato de as IES integrantes do sistema estadual de ensino já serem externamente avaliadas pelo CEE não significa, exatamente, que a avaliação institucional tenha acontecido internamente, dentro dos pressupostos discutidos anteriormente, sobretudo em função das considerações de Dias Sobrinho, apresentadas no capítulo um.

É nessa perspectiva que se encerra o grande risco dessas avaliações, na medida em que tendem a reforçar seu caráter cerimonialista e burocrático, com grande possibilidade de serem conduzidas com fins unicamente formais, isto é, apenas para se cumprir uma praxe prevista no calendário das IES, como ocorre com o CEE, em Minas Gerais. Nesse caso, a avaliação acontece mediante comunicação prévia do conselho, que obedece a um calendário de visitas às instituições para credenciamento e credenciamento. As comissões avaliam uma série de quesitos, que podem ser agrupados em quatro grandes eixos de verificação: (1) infra-estrutura; (2) aspectos pedagógicos e institucionais; (3) política de pessoal, qualificação e formação do corpo docente e (4) acompanhamento de egressos. Concluída a visita, o CEE envia posteriormente parecer de avaliação à instituição, comunicando-a quanto à aprovação (ou não) do curso. Nesse mesmo relatório são enumerados os pontos que devem ser aprimorados ou os itens que influenciaram negativamente no cálculo geral da avaliação, bem como aqueles que foram positivamente considerados. Dessa forma, encerra-se aí o processo, sendo novamente retomado quatro anos depois, quando nova comissão será constituída para replicar o processo. Do ponto de vista do monitoramento, não se identifica nenhuma ação que efetivamente incentive as instituições a cumprirem o que foi apontado pelo conselho, salvo os casos em que alguma intervenção se faça necessária caso a instituição esteja em vias de ser descredenciada. Assim, a avaliação perde seu caráter processual e permanente, esvaziando a dimensão de melhoria da qualidade dos cursos defendida pelo próprio conselho.

Não se pode negar, entretanto, que ainda que apenas para cumprir a norma, a AI movimentou a organização que receberá a comissão de avaliação. Há, nesse sentido, uma possível alteração de procedimentos que podem até provocar impulsos em direção às modificações estratégicas, operacionais e pedagógicas, mas a ausência de uma cultura permanente de avaliação interna pode inviabilizar a efetiva materialização dessas alterações. Assim, as ponderações de Dias Sobrinho (1997) são merecedoras de atenção porque indicam que a cultura permanente de avaliação, integrativa, sistêmica e horizontalizada tem papel decisivo na evolução organizacional dessas instituições, sobretudo do ponto de vista pedagógico.

5.2 Subsídios para a definição de eixos norteadores para Avaliação Institucional

Pretende-se nessa seção apontar alguns subsídios que auxiliem a EG a implementar o processo de avaliação institucional. Para isso, é necessário levar-se em conta que já se tentou instituir na Escola, em 2005, comissão própria de avaliação. Um relatório foi produzido por essa comissão e sua análise sugere que tal mecanismo efetivamente aconteceu dentro dos pressupostos apresentados nesse trabalho. Em outras palavras, a “avaliação” conduzida na EG possivelmente aconteceu com o objetivo de se atender a alguma exigência do CEE dada a proximidade da visita da comissão.

São elementos que constam nesse relatório, a saber: (1) a missão institucional da EG; (2) a política para o ensino de graduação e de pós-graduação; (3) política de extensão; (4) políticas para pesquisa; (5) organização e gestão administrativa; (6) planejamento e avaliação e (7) infra-estrutura. A análise dessas categorias permite sugerir que, de fato, o relatório foi produzido de forma isolada e que sua função foi a de meramente produzir uma descrição da instituição, um “retrato” da escola naquela. Em outras palavras, não houve um “antes, um momento que antecederesse a elaboração do relatório, tampouco em “depois”, uma ou várias rodadas onde desdobramentos pudessem ser promovidos ou retomados. Dessa forma, o relatório de avaliação “não aconteceu”, foi apenas um documento desprovido de vinculação estratégica e operacional.

O item sete desse relatório, intitulado “planejamento e avaliação”, afirma que as dimensões da avaliação e do planejamento não podem deixar de lado a natureza da escola. Entretanto, não define tampouco aponta que elementos deveriam ser considerados quando o processo fosse implementado:

O Planejamento e a Avaliação da Escola de Governo devem estar alinhados à nossa dupla natureza, de instituição acadêmica e de órgão responsável pela efetivação das diretrizes de

política de treinamento e qualificação dos servidores públicos, do Governo do Estado de Minas Gerais. Neste sentido, as dimensões da auto-avaliação relacionadas à produção científica docente e discente, à responsabilidade social da Escola, à comunicação com a Sociedade, à Política de Pessoal e de Carreiras dos Corpos Docentes e Técnico-Administrativo da Escola, da sua Infra-estrutura física e “sustentabilidade” financeira, por exemplo, deverão ser abordadas em acordo a este contexto mais amplo no qual estamos inseridos, qual seja, o de pertencimento ao próprio aparato de Estado do Governo de Minas Gerais e, enquanto tal, com o fato institucional de estarmos regidos em nossas relações profissionais e com os fornecedores privados de bens e serviços pelo Estatuto Jurídico do Serviço Público. (RELATÓRIO, 2005, p.49)

Ainda em relação a esse item, o mesmo sugere um desejo de se construir uma cultura permanente de avaliação levando em conta o caráter diferenciado da escola, mecanismo que poderia fomentar as ações de planejamento da instituição:

Pretende-se que a sistematização destas informações ocorra como um processo cíclico e permanente, renovador da análise, da interpretação e da síntese das dimensões que definem nossa Instituição, e que envolva a comunidade acadêmica, os profissionais técnico-administrativos e as esferas do Governo do Estado de Minas Gerais que interagem com a Escola, com vistas a:

- a) Analisar coletivamente os significados de suas realizações;
- b) desvendar suas formas de organização, administração e ação;
- c) identificar seus pontos fracos, seus pontos fortes e suas potencialidades;
- d) estabelecer estratégias para a superação dos problemas diagnosticados

Mais adiante, algumas pistas metodológicas são apontadas no sentido de orientar os rumos que a pesquisa deveria tomar e como tais informações poderiam ser obtidas:

Nossa estratégia para consecução dos objetivos definidos acima consiste fundamentalmente da **ação permanente** em dois eixos articulados: **um primeiro, que toma como pauta a realização de exercícios para identificação da consciência que os atores envolvidos no processo de produção da educação e do saber têm da própria natureza, missão, finalidades e meios desta Escola; um segundo, que cuida da promoção de eventos catalisadores, para além dos espaços de reflexão individual ou das identidades de grupos, que tornam possível o diálogo presencial e aberto entre as partes envolvidas na atuação cotidiana desta Escola.**

Este último eixo, portanto, estará voltado para a mediação dos conflitos entre as perspectivas individuais e a construção de uma visão coletiva, e pretende procurar respostas às seguintes questões: **qual a leitura que nossos alunos, ex-alunos (egressos), professores e profissionais técnico-administrativos têm da nossa própria história? Em que medida nosso passado (mesmo recente, temos apenas treze anos de existência) é conhecido? O que mudou da época em que o projeto desta Escola foi concebido aos dias atuais? Quais são nossas finalidades e objetivos hoje? Quais são os meios que dispomos para alcançá-los? Quais são as perspectivas que se vislumbram para o nosso futuro enquanto IES?** [grifos nossos]

Não se identifica em nenhuma parte do documento desdobramentos do mapeamento da realidade institucional da escola, isto é, não há indícios comprovem que o planejamento, o levantamento de demandas e a busca de respostas para as indagações acima transcritas tenham de fato acontecido.

É exatamente por isso que as ponderações de Dias Sobrinho mais uma vez se mostram indispensáveis nesse processo. Não se pode conceber a avaliação como um acontecimento meramente burocrático, voltado apenas para atender algum tipo de solicitação externa ou simplesmente algo para constar nos registros. A proposta de avaliação institucional, como apresentado nos capítulos anteriores, deveria estar diretamente comprometida e alinhada com a gestão da própria organização, envolvendo todos os atores que dela participam. É nessa perspectiva que as propostas serão apresentadas a seguir.

6 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES

No que se refere à avaliação interna, é indispensável que as dimensões apresentadas no capítulo dois sejam recuperadas e desenhadas a partir da instituição em questão. Para o caso da EG, algumas categorias foram definidas a partir do esquema abaixo, em consonância com a proposta desenvolvida pelo MEC, através do SINAES:

FIGURA 3:
Visualização Gráfica da Avaliação Institucional
 Dimensões / Categorias (adaptado de COLOMBO, 2004)



Dimensão 1: organização institucional

- Verificar se há PDI elaborado e se o mesmo é referência no planejamento institucional;
- Verificar a articulação entre o PDI e as políticas estabelecidas para o ensino, a pesquisa, a extensão e a gestão acadêmica;
- Analisar a coerência da expansão projetada no PDI e a realidade no momento da avaliação interna, comentando se o cronograma está sendo cumprido, além de levantar as razões para seu não cumprimento, se for o caso;
- Verificar como os resultados da auto-avaliação e da avaliação externa são utilizados na revisão permanente do PDI.

Dimensão 2: organização pedagógica

- Descrever as políticas para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;
- Descrever a concepção de currículo e a organização do projeto pedagógico, por meio da análise de alguns deles e sua articulação com o PPI;
- Analisar a articulação entre ensino, pesquisa e extensão prevista nos documentos;
- Descrever e analisar as políticas institucionais para a pós-graduação *lato sensu*, detalhando as formas de sua operacionalização e comentando se há coerência entre os cursos e programas oferecidos com a formação do aluno e as demandas institucionais, sobretudo da Administração Pública Estadual;
- Descrever e analisar as políticas institucionais para a pós-graduação *stricto sensu*, comentando se os cursos existentes estão de acordo com as exigências legais e detalhando, além das formas de sua operacionalização, os mecanismos existentes de integração com a graduação;
- Analisar as políticas institucionais de práticas de investigação e de pesquisa, identificando seus eixos/linhas prioritárias, os mecanismos existentes para estimular a produção científica e sua difusão, para a promoção de intercâmbios e detalhando as formas de sua operacionalização;
- Descrever e analisar as políticas institucionais de iniciação científica, detalhando, além das formas de sua operacionalização, os mecanismos de envolvimento dos estudantes e do corpo docente e da promoção e divulgação da produção científico/tecnológica;

- Descrever e analisar as políticas institucionais de extensão, detalhando os mecanismos existentes para a realização dos programas, projetos, cursos, de acordo com as áreas temáticas estabelecidas e comentando sua vinculação com a formação dos alunos e sua relevância para o desenvolvimento da comunidade e da administração pública estadual.

Dimensão 3: relação institucional com a sociedade

- Identificar ações de responsabilidade social da instituição, consideradas 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;
- Identificar as políticas implementadas que demonstrem o compromisso de responsabilidade social da instituição, detalhando as atividades de ensino pesquisa e extensão voltadas para seu cumprimento e comentando o significado de seus resultados na própria instituição e na comunidade, sobretudo em função de sua natureza pública;
- Levantar os canais de informação e comunicação internos, detalhando os mecanismos existentes para garantir que a informação favoreça a articulação entre as distintas áreas da instituição e a sociedade;
- Levantar os canais de informação e comunicação externos, comentando a imagem pública da instituição nos meios de comunicação social.

Dimensão 4: gestão de pessoas

- Identificar e analisar as políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
- Analisar o quadro docente, detalhando o número total de professores de acordo com a titulação, o regime de trabalho. Analisar a inserção de servidores estaduais nos quadros da escola, sobretudo em função da aproximação entre escola e administração pública;
- Analisar a adequação da titulação em relação às disciplinas ministradas;
- Levantar e analisar os programas voltados para o acompanhamento do trabalho docente, comentando os mecanismos existentes para promover sua formação pedagógica e para apoiá-los na elaboração e execução dos programas de ensino e de aprendizagem;
- Identificar e analisar os principais critérios de admissão e de progressão na carreira, bem como aqueles que definem a política da capacitação docente, descrevendo como essa política é operacionalizada;

- Identificar e analisar os principais mecanismos de apoio da instituição à produção pedagógica, científica, técnica, cultural e artística e à participação dos professores em eventos científicos e acadêmicos, comentando o significado de seus resultados no cotidiano da instituição;
- Identificar e analisar o quadro técnico-administrativo, detalhando o número total de funcionários e a compatibilização das funções exercidas com a formação profissional e o nível de experiência acumulada, comentando os resultados da composição desse quadro na qualidade do trabalho da instituição;
- Identificar e analisar os critérios de admissão e progressão na carreira dos funcionários, bem como as políticas para sua capacitação.

Dimensão 5: gestão institucional

- Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua (in)dependência e autonomia na relação com a Secretaria de Planejamento e Gestão, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
- Analisar a estrutura organizacional constante dos documentos da IES e sua coerência com a gestão institucional, o funcionamento da gestão da instituição e sua integração com os órgãos colegiados, a comunidade acadêmica e os órgão da administração pública direta e indireta;
- Analisar o funcionamento dos mecanismos de acompanhamento sistemático dos objetivos institucionais;
- Analisar e descrever o funcionamento dos órgãos colegiados, detalhando sua composição, atribuições e os critérios de indicação de seus membros e sua representação;
- Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior, a compatibilidade entre o orçamento e a proposta de desenvolvimento da Escola, incluindo os recursos para a capacitação de pessoal docente e técnico-administrativo e para a manutenção das instalações e atualização de equipamentos;
- A compatibilidade entre o orçamento e as propostas de ensino, pesquisa e extensão;
- A atuação da CPA e os principais pontos de seus relatórios de auto-avaliação, o programa de auto-avaliação existente, as formas de divulgação dos resultados, detalhando como é a participação da comunidade acadêmica na sua discussão e na elaboração e implementação de soluções alternativas;

- Descrever e analisar as formas para reordenar as ações acadêmico-administrativas em função dos resultados da auto-avaliação e das avaliações externas realizadas pelo CEE, detalhando como a instituição articula os seus resultados.

Dimensão 6: infra-estrutura

- Analisar a infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação, salas de aula existentes, as instalações para as atividades administrativas (secretarias, diretorias, almoxarifado, núcleos e outros), as salas existentes para os docentes internos, as instalações existentes para os coordenadores dos cursos, os auditórios existentes, bem como áreas de convivência e lazer, de alimentação e outras instalações, comentando sua adequação à dimensão para o número de usuários, à acústica, à iluminação, à ventilação e à limpeza;
- Analisar as condições de acesso para portadores de necessidades especiais, especialmente a existência de rampas ou elevadores, de espaços adequados na biblioteca, de instalações sanitárias e de vagas em estacionamento;
- Analisar a adequação pedagógica da Escola no atendimento das condições de alunos portadores de necessidades especiais no que tange à disponibilidade de material bibliográfico e computacional;
- Analisar e descrever a infra-estrutura existente de segurança pessoal, patrimonial e de prevenção de incêndio e acidentes de trabalho;
- Analisar e descrever o plano de expansão e atualização de equipamentos e software de informática, detalhando se sua implementação é regular;
- Verificar o acesso a equipamentos de informática pelos docentes e alunos, comentando se esses equipamentos atendem às suas necessidades, se estão ligados à rede de internet e se estão disponíveis adequadamente em função do número de usuários;
- Analisar os recursos audiovisuais e de multimídia, comentando se são adequados e em número suficiente para atender as atividades previstas;
- Verificar a manutenção e conservação das instalações físicas e dos equipamentos, detalhando como é feita e como funciona o serviço de apoio logístico para o desenvolvimento das atividades acadêmicas;
- Verificar e analisar se as instalações para o acervo da biblioteca, especialmente as condições de acesso ao público, o mobiliário e as condições de armazenagem são adequadas;
- Analisar as instalações da biblioteca para estudos individuais e em grupo, o mobiliário e a iluminação, comentando se atendem às necessidades dos alunos e professores;

- Analisar a informatização do acervo da biblioteca, o serviço de catalogação, a forma de controle dos periódicos, de reserva e de empréstimo, comutação e consulta ao catálogo;
- Descrever e analisar a política de aquisição, expansão e atualização do acervo bibliográfico, especificando os critérios definidos pela instituição, os indicadores para a tomada de decisões e as formas de sua operacionalização;
- Analisar o horário de funcionamento da biblioteca e dos laboratórios, comentando se é compatível com os turnos dos;
- Analisar o serviço de acesso ao acervo, as formas de acesso à cópia de documentos internamente, as de consulta à base de dados na instituição ou, via acesso remoto, a recursos de outras IES;
- Analisar a qualificação dos responsáveis pela biblioteca, comentando se o número de funcionários é compatível com o número de usuários e se sua formação é adequada.

A avaliação institucional é hoje um dos temas de maior interesse e foco de conflitos no âmbito da educação superior. As experiências não dizem respeito simplesmente a uma instituição em particular ou até mesmo a um país isoladamente, tampouco sua constituição jurídica, isto é, se são públicas ou privadas. O interesse pelo tema não se deve somente a seu potencial de transformação qualitativa através de instrumentos poderosos de aferição de resultados e de *rankings*; de melhoramento pedagógico através da evolução dos projetos e das práticas educacionais; e de maior eficiência de gestão associadas à cultura da eficiência e da maximização dos gastos em função dos agentes envolvidos, mas também e com crescente impacto ela se impõe em função das exigências de regulação e de controle da educação superior por parte dos estados.

Nesse sentido, a temática faz parte de uma agenda internacional e tem ocupado um amplo espaço no campo das políticas educacionais. Tal relevância pode ser facilmente identificada nas próprias instituições educacionais através de suas comissões de avaliação; nos governos e organismos internacionais de financiamento para a educação superior.

Diante de um novo cenário econômico e institucional, dentro de um paradigma voltado para a eficiência, reforma e modernização do estado, as instituições de ensino superior públicas são inseridas em um contexto de quase mercado, pressionadas a gerenciar seus recursos a fim de garantir a continuidade da prestação dos serviços, além de fazê-lo com qualidade. Somado a esse cenário, essas instituições passam a conviver com a expansão do número de organizações privadas de ensino, o que também estimula a concorrência e a configuração de um verdadeiro mercado de educação superior. Esse ambiente provoca a emergência de questionamentos a respeito da

produtividade e da eficiência das instituições de educação superior e, então, a necessidade de se definir as bases de um modelo de avaliação. A proximidade da relação entre Instituições de Ensino Superior públicas e privadas e o estado tornam inevitável a avaliação institucional, como instrumento indispensável do ponto de vista gerencial, estratégico e regulatório. Não há evidentemente, uma concepção única de avaliação institucional, mesmo porque são muitas e contraditórias as concepções de educação, de universidade e de sociedade. É importante desde já reforçar a tese de que o processo avaliativo, independente de matrizes ideológicas ou vertentes teóricas, sempre se produz em um espaço social de valores já existente, mas que pode ser reforçado pela mesma.

A avaliação não é, em absoluto, neutra. A falta de consenso sobre a avaliação institucional não significa exatamente divergências de ordem técnica. O que de fato está em questão são concepções sobre a educação superior, sobre a sociedade e sobre o papel do estado. De um lado, avaliações produzidas em fontes exógenas, a partir de um modelo *top-down*, isto é, impostas de cima e de fora, sem que a comunidade universitária possa em nenhum momento e de nenhuma forma participar ativamente, são instrumentos que, do ponto de vista dos governos, servem para subsidiar propostas para a educação no marco da globalização, compreendendo a avaliação institucional como parte ativa das estratégias a serem desenvolvidas. Para o Banco Mundial, interessado na eficiência educativa para descarregar os custos de financiamento por parte do estado, as universidades devem ser cada vez mais “autônomas” para mais efetivamente responder ao pacto com as forças do mercado (DIAS SOBRINHO, 1997). Devem produzir conhecimentos úteis e rentáveis, como condição de sua sobrevivência no competitivo mercado educacional. Receberão, portanto, atenção prioritária aquelas instituições que são mais capazes de liberar o estado dos encargos de fundos públicos e que enfatizam os agentes e os financiamentos privados.

É nesse contexto que a avaliação emerge como instrumento de medida e controle, ou seja, um processo que atende às expectativas de eficiência e produtividade que os estados e as instituições têm a respeito da educação superior. Os sistemas educacionais superiores expandidos pelos sucessivos aumentos no número de matrículas são agora instados a se tornarem mais eficientes e produtivos, em situações de crescentes restrições orçamentárias e elevação da concorrência, com vistas à qualidade e excelência.

Do ponto de vista do setor público, a tensão que essa levantada por essa discussão incorpora ainda dois outros elementos, combinando dois outros ingredientes que se completam: maior autonomia e maior *accountability*, o que pode, nessa lógica, gerar maior produtividade e eficiência. As

cobranças e a responsabilização impostas ao mundo econômico se transferem à instituição educativa, a seus conteúdos e aos agentes envolvidos. Nesse caso, a qualidade passa a ser um ativo que pode e deve ser medido, quantificado; conhecimentos e habilidades úteis são aqueles que têm valor prático e funcional, dada demanda do mercado e a função social/institucional das IES.

Os modelos mais adequados para avaliar são, sob o ponto de vista da teoria econômica vigente, aqueles que centram o foco de atenção nos instrumentos técnicos e nos métodos quantitativos, entendidos como instrumentos capazes de promover comparações e desenhar um perfil ampliado dessas mesmas organizações. Seus objetivos mais comuns são o de promover o ajuste do sistema, hierarquizar instituições, cursos ou grupos, instrumentalizar os diversos tipos de financiamentos e processos de credenciamento e descredenciamento, com base em critérios de eficiência, utilidade, rentabilidade e competitividade e tendo em vista metas preestabelecidas. Além disso, configura a imagem social das instituições e seu prestígio diante o mercado e determina currículos e perfis de formação profissional. É dessa forma que, segundo OLIVEIRA (2003), caracteriza-se o quase mercado no setor.

Outro elemento estratégico nessa análise vincula-se a noção de *assessment*, termo que se refere à faculdade de se medir os rendimentos de indivíduos e grupos de outras dimensões institucionais, em comparação com objetivos e padrões predeterminados (DIAS SOBRINHO, 1997). Em virtude do poder fiscalizador, da rapidez de atuação e da credibilidade produzida pela idéia da objetividade, o “assessment” e suas variações são os instrumentos mais utilizados pelos governos para controlar os resultados. Entretanto, ainda segundo esse autor, a utilização de ferramentas quantitativas de avaliação trás consigo o risco de iminente da simplificação da realidade, na medida em que não se é possível, dadas as restrições metodológicas, captar todas as variáveis que integram as diversas realidades. Ao invés de captarem as diferenças qualitativas do processo dentro das instituições, provocam uma simplificação e uma homogeneização da realidade, para que esta possa ser medida, quantificada e comparada, capaz de fornecer elementos classificatórios a partir de mecanismos de aferição. A realidade plural e complexa das instituições é desconsiderada, enquanto que sua função e sua capacidade instrumentais são assumidos como valor máximo.

Tal preocupação com o produto, desprezando-se as relações e comportamentos humanos nas dinâmicas sociais, pode assegurar mais objetividade e confiabilidade nas informações e nos processos para uma efetiva obtenção de dados, maior isenção para medir, estabelecer relações de causa e efeito, além da elaboração de estatísticas e bancos de dados. Do ponto de vista estratégico e gerencial na ótica da gestão pública, esses elementos são, de fato, necessários. Constituem um

poderoso instrumento de gestão política, um mecanismo importantíssimo para o monitoramento da eficiência dos sistemas educativos, especialmente em países em desenvolvimento. Entretanto, segundo Dias Sobrinho (1997: 34):

(...) essa perspectiva, quando tomada como única, faz pensar que os objetivos educativos não são profundamente controvertidos, que a qualidade humana e a qualidade institucional podem ser abstraídas e medidas, que a educação se ocupa de coisas mensuráveis, que a atribuição de poder não supõe problema algum, que os sistemas sociais podem ser controlados mediante a ação administrativa.

As instituições de ensino são organizações complexas, formadas por comunidades acadêmicas e científicas heterogêneas; a cultura dessas organizações é de intercâmbio, de comunicação e de busca de entendimentos. Para essas comunidades, os significados são históricos e construídos subjetivamente, valores são produzidos nos distintos e diferenciados grupos, as culturas são plurais, as esferas educativas são sistemas abertos de intercâmbio e de processos de comunicação. Por isso, têm grande importância os processos de longo prazo, os significados nem sempre manifestos e quantificáveis, as conformações e situações nem sempre previstas. As IES não são uma realidade fixa e pronta, são uma obra em construção e de responsabilidade coletiva, permanente e intersubjetiva. Os membros de tal instituição são, portanto, sujeitos de intercâmbio.

É por isso que a avaliação institucional, por pretender obter uma visão estruturada de uma realidade tão complexa como são as instituições de ensino superior, organizações com características tão distintas e peculiares, deve conciliar as múltiplas técnicas e métodos, inclusive os acima apontados, mas também os de natureza qualitativa, indispensáveis para a percepção das variáveis ambientais que muito têm a contribuir para o planejamento estratégico dessas instituições.

Dessa forma, a avaliação institucional não deve somente mensurar rendimentos e criar parâmetros de comparação de produtos de indivíduos e de grupos, mas também propiciar uma cultura sistêmica e continuada de avaliação de idéias e projetos, bem como das ações e processos que os mesmos encerram. Essa articulação é essencial para que a avaliação não seja um processo incompleto, ritualístico e meramente impositivo, uma vez que se corre o risco de se gerar uma grande mobilização interna simplesmente para fins de cumprimento de ordens ou rituais burocráticos. Se os atores que integram a organização não estiverem de fato inseridos no processo, isto é, se a condução desse processo for do tipo *top-down*, desqualificando ou desconsiderando a comunidade acadêmica e administrativa, é muito provável que a avaliação aconteça em uma perspectiva meramente ritualística, atendendo apenas a dimensão quantitativa, burocrática e classificatória. Não haverá, nesse contexto, nenhuma ou quase nenhuma geração de valor interno para a organização, o que significa dizer que nada ou quase nada acontecerá do ponto de vista qualitativo. Assim, a avaliação

das instituições de educação superior deve ser um amplo processo de conhecimento, interpretação, atribuição de valores, organização e instauração de ações e metas conseqüentes e factíveis. Em grande parte, esse processo é coletivo, discutido e executado socialmente, levando-se em conta as limitações dos grupos envolvidos, a natureza da inserção de cada um, de acordo com o *ethos*, normas e costumes da comunidade acadêmica e científica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, nesse estudo, apresentar as principais discussões sobre avaliação institucional, recuperando um pouco de sua história na formulação de políticas educacionais. Dentro dessa perspectiva, as discussões sobre as especificidades da avaliação em IES merecem destaque, quer as organizações sejam públicas ou privadas. De qualquer forma, a questão do ritualismo e da formalidade dos procedimentos constituir-se-ão em riscos, o que significa dizer que processos de avaliação descolados da comunidade acadêmica e dos objetivos estratégicos das IES serão meramente instrumentos decorativos.

No que se refere a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, as considerações tecidas nesse trabalho também se aplicam e levantam uma outra questão talvez ainda mais relevante: como se proceder a implantação de instrumentos de avaliação institucional em organizações tão específicas, como é o caso dessa Escola? Como implantar mecanismos de monitoramento e avaliação nessa escola a fim de permitir que os mesmos atendam os interesses da administração pública e contemplem, ao mesmo tempo, os interesses estratégicos da instituição?

A especificidade da EG trás essa questão a tona, na medida em que a mesma não é uma IES pública nem tampouco uma entidade da administração pública como as outras. Pelo contrário, sendo as duas coisas, encontra nessa dualidade de papéis um dos aspectos mais complexos para mapear sua ação institucional. Isso ocorre porque a EG, assim como qualquer outra organização, não é um corpo inerte, puramente formal e unicamente comprometido com os objetivos declarados pelos gestores. Em outras palavras, a EG tem vida e perfil próprios, e isso pode ser um dos fatores que tanto pode favorecer quanto dificultar a criação de uma cultura de planejamento e avaliação processual.

Instituições de ensino superior públicas podem ser refratárias a esse tipo de avaliação orientadas em função da classificação e do desempenho mercadológico porque estão voltadas para outro tipo de mecanismo de legitimação. Diferentemente das privadas, em que os mecanismos de mercado talvez sejam mais eficientes na promoção da concorrência e da competitividade em virtude da finalidade e do escopo do negócio, as instituições públicas ainda estão voltadas para outros tipos de mecanismos que garantem o *assessment* do que é por elas realizado. Nessa perspectiva, ainda há um certo insulamento (ou resitência?) a outras ferramentas que visem quantificar sua produção que sejam diferentes daqueles historicamente constituídos, quais sejam, titulação, publicação de artigos

em periódicos, orientações de trabalhos, atividades de pesquisa e outras tantas atividades que esse “mercado” reconhece como legitimadoras da função docente.

É aí que o conflito se configura, na medida em que tais instrumentos de legitimação são, na sua essência, antagônicos. Enquanto as IES privadas legitimam-se internamente para voltarem-se para o ambiente externo, através de inovações em infra-estrutura, busca de diferenciais mercadológicos e utilização de estratégias de mídia agressivas e com forte capacidade de convencimento, as IES públicas fiam-se em fatores externos de diferenciação e qualificação, muito mais voltados para os atores individuais do que para a instituição como um todo. A busca por qualificação, o número de artigos publicados e de atividades de pesquisa são um retrato de desempenho individual do professor, não refletindo, todo o tempo, a posição e o perfil da instituição.

Essa questão é crucial para se compreender o fator avaliação institucional e suas possíveis resistências, sobretudo quando a dinâmica do planejamento emerge. É possível que os atores envolvidos não legitimem esse tipo de instrumento porque não acreditam que o mesmo, concretamente, se reverterá em ganhos que aumentem a legitimidade de seu trabalho frente ao que esse “mercado público” ainda reconhece como válido.

Não se consegue implementar uma avaliação verdadeira e comprometida com a melhoria da organização se os atores envolvidos (professores e pesquisadores, principalmente) não estiverem efetivamente comprometidos com o processo. Dessa forma, a avaliação será apenas mais um “documento que foi produzido e não saiu da gaveta”.

O objetivo desse trabalho foi analisar os argumentos que reforçam a tese de que a AI é um instrumento estratégico para o planejamento organizacional. Nesse sentido, algumas diretrizes foram disponibilizadas a fim de permitir que as várias dimensões da organização fossem contempladas, criando um ambiente permanente de monitoramento. Defende-se aqui a tese de que a criação de uma cultura de planejamento e avaliação processual são fatores indispensáveis para a geração de valor público, um dos elementos que constitui a essência de instituições voltadas para o interesse público. Essa deveria ser a mola propulsora de IES públicas, na medida em que estão inseridas em um contexto de contínua prestação de serviços que, em tese, não estão voltados para a internalidade da organização, mas para fora, para o cidadão-consumidor.

Do ponto de vista do gerenciamento interno, a AI deve “acontecer” na instituição. Deve ser um dos canais mais efetivos para a busca da melhoria e da qualidade dos serviços prestados, funcionando

como uma das instâncias que potencializará o aprimoramento dos processos internos e a produção de mais valor público, elementos ainda incipientes na cultura de planejamento estratégico das entidades que integram a administração pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP**, n10, Brasília, 1997.

ACKOFF, Russell Lincoln. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Tecnicos e Cientificos, 1975. 114p.

AVALIAÇÃO INSTITUCIONALUMA PROPOSTA DA ABMES E DA ANACEU. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedores de Ensino Superior (ABMES), 2003. Disponível em http://www.abmes.org.br/Textos/Manuais/Avaliacao_Institucional.doc. Acesso em 20 de maio de 2008.

BALZAN, N. C.; LOPES, J. de A.; DE SORDI, M. R. L. A cultura de avaliação em construção. **Avaliação**, Campinas, ano 8, v. 8, n. 3, p. 133-159, set. 2003.

BARBOSA, T. L., FERREIRA, B. L. Diversificar ou focar: uma estratégia empresarial. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 11, 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SIMPEP, 2003.

BARREYRO, G. B. Do provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, ano 9, nº 2, p. 37-49, jun. 2004.

BENEDET, Josiane. **Antes tarde do que nunca**. Disponível em: http://profissaomestre.com.br/smu/smu_vmat.php?vm_idmat=1006&s=501. Acesso em: 10 ago. de 2007.

BELLONI, I; BELLONI, J. A. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, L. C. de. **Avaliação de escolas e universidades**. Campinas: Komedi, 2003, p. 9-57 (Série Avaliação; construindo o campo e a crítica).

BERTOLIN, Júlio C. G.. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 12, n. 2, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-772007000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28 Maio 2008.

BITTENCOURT, N. A. Auto-avaliação como instrumento de gestão das instituições de ensino superior. In: ROMANOWSKI, J. P.; MARTINS, P. L. O.; JUNQUEIRA, S. R. A. (Orgs.). **Conhecimento local e conhecimento universal: práticas sociais: aulas, saberes e políticas**. Curitiba: Champagnat, 2004, p. 294. (XII ENDIPE, 2004).

BRAGA, Ryon. **Palestra**. [s.n.t.]. 2007.

_____; MONTEIRO, Carlos. **Planejamento estratégico sistêmico para instituições de ensino**. São Paulo: Hoper, 2005. 243p.

BRASIL. Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação de cursos e instituições de ensino superior. Casa Civil, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D2026.htm>. Acesso em: 24 março de 2008.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. MEC, 2002.

BRASIL. Lei nº 10.861 de 14/04/2004a.

BRASIL. MEC. SESu. INEP. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Base para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Documento da Comissão Especial de Avaliação - CEA, MEC, 2003.

BRASIL. MEC. CONAES. Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior, 2004b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, Ano 47, volume 120, n1, 1998.

COÊLHO, I. M. Educação superior: por uma outra avaliação. In: DOURADO, L. F. et al. **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 117-35.

COLOMBO, Sônia Simões (org.). Gestão educacional: uma nova visão. In: _____. **Planejamento estratégico**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

COSTA, M. J. J.; ZAINKO, M. A. S. Avaliação para qual universidade? Um enfoque antropológico da reforma da avaliação tendo como referencial a universidade em um contexto de globalização. **Avaliação**, Campinas, ano 9, v. 9, n. 1, p. 125-139, mar. 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Flexibilidade e avaliação na LDB*. In *Seminário o que muda na educação brasileira com a nova Lei de Diretrizes e Bases?* Anais. São Paulo, 1997. São Paulo, FIESP/SESI/SP/SENAI/SP, 1997, p. 13-31.

DIAS, C. A. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. Revista **Infomação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 10, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/1020006.html>. Acesso em 25/01/05.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação quantitativa e avaliação qualitativa: interações e ênfases. In: **Avaliação universitária em questão**: reformas do estado e da educação superior. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Campo e caminhos da avaliação; a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. de (Org.) **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002-a.

_____. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002b

_____. Avaliação da educação superior, regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.). **Avaliação e compromisso público**: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003.

_____. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, L. F. et al. **Políticas e gestão da educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 97-116.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: a edição do novo milênio. 10.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

MENEZES, Jacqueline M. **Administração estratégica como ferramenta de gestão escolar**. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. Tradução de Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2003.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

_____; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOORE, Mark. **Criando Valor Público. Gestão estratégica no governo**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005 (mimeo).

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zakia Lian de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

OLIVEIRA, A. M. M. M. de; NUNES, L. C.; SIMONETTI, V. M. M. Avaliação institucional na Universidade Estácio de Sá: reflexões sobre a experiência de implementação do processo de auto-avaliação. **Avaliação**, Campinas, ano 9, v. 9, n. 2, p. 97-113, jun. 2004.

OLIVEIRA, D.P.R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PALHARIN, F. A. Revista avaliação: por uma avaliação autônoma e democrática. **Avaliação**, Campinas, ano 8, v. 8, n.3, p. 37-57, set. 2003.

PAULA, M. F. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. **Avaliação**, Campinas, ano 8, v. 8, n. 4, p. 53-67, dez. 2003.

PRAHALAD, C.K.; HAMEL, G. A competência essencial da corporação. In: MONTGOMERY, C. A. e PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

POLIDORI, Marlis Morosini et al. SINAES: perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** Rio de Janeiro, vol.14, no.53, p.425-436, out./dez. 2006.

PORTER, M. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

_____. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. A hora da estratégia. **Revista HSM Management**, n.5, p.6-10, nov./dez. São Paulo, 1997.

REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

RISTOFF, D. I. Algumas definições de avaliação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003.

_____. A avaliação da educação superior: flexibilização e regulação. In: DOURADO, L. F. et al. **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 137-57.

ROCHA, Carlos Henrique; GRANEMNN, Sérgio Ronaldo. **Gestão de instituições privadas de ensino superior**. São Paulo: Atlas, 2003.

SOARES, José Francisco et al. Do Provão ao ENADE: uma análise comparativa dos exames nacionais utilizados no Ensino Superior Brasileiro. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.52, p. 291-310, jul./set. 2006.

SOUSA, C. P. de. Descrição de uma trajetória na/da avaliação educacional. **Idéias**, São Paulo: FDE, 1998, p. 161-174.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

STONER, J.A.F.; FREEMAN, E. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1995.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio, B. **Gestão de instituições de ensino**. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

TRIGUEIRO, M. G. S. A Avaliação institucional e a redefinição das estruturas e modelos de gestão das instituições de ensino superior do país. **Avaliação**, Campinas, ano 9, v. 9, n. 3, p. 11-30.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Planejamento Estratégico Institucional: resumo das avaliações, abr., 2002.

ZOUAIN, Deborah Moraes. Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas. Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047444.pdf>. Acesso em 24 de maio de 2008.