



## **AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO EXTERNA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: UM PARALELO ENTRE BRASIL E ARGENTINA**

**MAURICIO SEBASTIÃO DE BARROS**

### **RESUMO**

O processo de avaliação institucional em Instituições de Ensino Superior tem como principal objetivo, promover a qualidade da educação e do processo de ensino e aprendizagem de modo geral. Os métodos, processos e as dimensões avaliadas são colocados às Instituições como pilares de qualidade e pontos de atenção para todos os envolvidos no dia a dia destas referidas instituições. Tanto no Brasil como na Argentina existem comissões e institutos ligados aos Ministérios da Educação que são responsáveis pela orientação, organização e execução das avaliações *in loco*, bem como, pela análise das informações e desenvolvimento dos relatórios que constituem o documento final do processo avaliativo. Este artigo tem como objetivo apresentar a estrutura de avaliação do ensino superior de Brasil e Argentina, traçando um paralelo entre a forma e o teor desta referida avaliação nos dois países. São também discutidas as concepções de avaliação e de regulação que de maneira geral apontam para uma mesma linha formativa, bem como, os objetivos principais do processo avaliativo em cada um dos dois países.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação; Institucional; Ensino Superior; Educação.

### **INTRODUÇÃO**

Com o objetivo de promover a qualidade da educação superior, diversos países elaboraram a partir da década de 80, políticas de avaliação institucional, principalmente com o objetivo pedagógico de identificar potencialidades e obter subsídios para superar deficiências, seguindo políticas de supervisão da educação superior (também chamadas regulação), promovidas por iniciativa do Estado e destinadas a estabelecer critérios mínimos para o funcionamento das instituições. Este artigo analisa a relação entre avaliação e regulação no Brasil e na Argentina. Para tanto, utiliza as principais dimensões envolvidas no processo de avaliação, denominado avaliação externa.

A compreensão da avaliação como um processo dinâmico, que exige mediação pedagógica permanente, impõe ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria* (CONEAU) a responsabilidade de rever periodicamente os seus instrumentos e procedimentos de avaliação, de modo a ajustá-los aos diferentes contextos e situação que se apresentam no

cenário da educação superior e torná-los elementos balizadores da qualidade que se deseja para a educação superior tanto no Brasil como na Argentina.

No Brasil em continuidade à implementação dos instrumentos que permitirão operacionalizar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui a avaliação das instituições de educação superior, de cursos e do desempenho dos estudantes. Elaborado de forma conjunta pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) e pela Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES), a sua formulação teve como referência os princípios e diretrizes do SINAES e os padrões de qualidade da educação superior.

Na Argentina, as preocupações com a avaliação como uma ferramenta para controlar a qualidade da educação foi refletida na Lei Ensino Superior (LES) Nº. 24.521, promulgada em 1995. Nesta Lei foram dados poderes ao Estado para exercer as funções de controle de qualidade do ensino superior através da criação de um órgão especificamente dedicado a essas tarefas: a Avaliação e Acreditação Nacional, sendo este a CONEAU, que iniciou suas operações em agosto 1996.

Ainda na Argentina, esta mesma Lei nº 24.521, que criou o sistema de credenciamento, estabeleceu também a avaliação de projetos institucionais e a avaliação institucional, ambas de caráter obrigatório, dirigidas a instituições universitárias. O órgão responsável pelo processo de avaliação no país, a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação das Universidades/CONEAU, foi criada em 1995 como organismo descentralizado e autárquico, que atua como agência encarregada da tarefa de avaliação institucional das universidades nacionais, provinciais e privadas. Este órgão responde diretamente ao Ministério da Cultura e Educação e, além de avaliar, realiza a acreditação de universidades privadas.

A CONEAU é um organismo autónomo de funcionamento sob a jurisdição do Ministério da Educação. É composto por 12 membros e várias equipes técnicas. Os membros são pessoas com reconhecida experiência acadêmica e científica, que são designados por nomeação do executivo nacional, representando o Conselho Nacional. Seus componentes são parcialmente substituídos a cada quatro anos.

No Brasil o Instrumento de Avaliação Institucional possui abrangência e flexibilização necessárias para assegurar uma avaliação fidedigna das instituições, realçar as especificidades que marcam cada uma delas, e viabilizar a sua utilização associada a indicadores diagnósticos que contribuirão para uma análise mais substancial da realidade. Com o novo Instrumento de Avaliação Institucional Externa o INEP está apto a implementar esta etapa do processo avaliativo integrado do SINAES, assegurando educação superior com qualidade acadêmica e o compromisso social com o desenvolvimento do País.

## **DESENVOLVIMENTO**

Em todo o mundo, mudanças ocorridas a partir dos anos 70, na estrutura social, em sua dimensão geopolítica, político-ideológica, econômica, de organização do trabalho, de

estruturação dos Estados nacionais, dentre outras (FIORI, 2001), fizeram com que governos de diversos países instalassem, nas décadas seguintes, debates sobre as instituições de educação superior (IES). Era questionado o papel da educação superior na sociedade contemporânea, sua relação com o mundo do trabalho e com o mercado, além de suas possibilidades de contribuir com programas de desenvolvimento econômico e social.

Neste cenário, a partir dos anos 80, diversos países começaram a elaborar mecanismos de avaliação das IES, em busca dos seus resultados como, por exemplo: Estados Unidos e Inglaterra. Mas, além destes, que já desfrutavam de tradição avaliativa, países como Holanda e França formulavam propostas diferenciadas, capazes de superar a perspectiva neoliberal (LEITE, 2005).

A implantação de processos avaliativos, portanto, motivaria novas relações entre Universidade, Estado e Sociedade, em que se questionava o quanto a avaliação se dedicava apenas a estabelecer e supervisionar condições consideradas mínimas para o funcionamento das IES, sem permitir identificar, na análise das atividades acadêmicas, elementos para a superação de deficiências, conferindo ao processo avaliativo caráter construtivo e pedagógico.

Pois se, por um lado, é interesse e dever do Estado zelar pela qualidade do seu sistema de educação superior, estabelecendo mecanismos de controle para o funcionamento das instituições, por outro, o aperfeiçoamento das práticas institucionais exige a utilização de estratégias mais abrangentes e complexas que a mera constatação do cumprimento de normas legais.

De acordo com Fernández Lamarra (2003), a compreensão da interface entre avaliação e regulação, nos diversos processos que visam à construção de uma educação superior de qualidade, demanda apreender o significado de cada um destes conceitos. Como dito anteriormente, os processos de regulação são, na maioria dos países, diretamente vinculados à ação do poder público; portanto são uma prática mais antiga nos sistemas de educação superior.

Segundo Martins (2005, p. 41), cabe ao poder público, exercendo sua função de controle, "fixar as normas de organização e funcionamento, bem como verificar e assegurar o seu fiel cumprimento". O autor afirma ainda que, num processo de regulação, há três dimensões envolvidas: a normativa, a verificadora e a controladora. Na primeira dimensão se estabelece o contexto e as condições gerais nas quais serão desenvolvidas as duas outras dimensões. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso, pois determina a realização dos processos de verificação e controle.

Mas as dimensões da verificação e controle, ainda segundo Martins (2005), são insuficientes para garantir a qualidade nas IES, tornando necessário que a regulação estabeleça uma interface com outro processo, mais propícia à construção da qualidade: a avaliação. A verificação e o controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar a sua melhoria permanente. Para tanto, é necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas (MARTINS, 2005, p. 42).

No âmbito da relação avaliação/regulação, deve haver um espaço bem definido para ambas; caso contrário, elas podem ser confundidas. Nesse sentido, caso a concepção de avaliação aponte para uma linha de punição e controle, a sua interface com a regulação será intensa, podendo haver uma junção de ambos os processos. Mas quando a concepção de avaliação aponta para a linha formativa, há que se pensar a regulação como um momento posterior à avaliação, separada desta, ainda que dela dependente. No que toca à avaliação,

seguindo a linha formativa, pode-se considerar que, para muito além do controle, a avaliação deve buscar expandir sua função essencialmente educativa, formativa, pedagógica, proativa e construtiva. Para Sobrinho:

Em outras palavras, a avaliação deve colocar como foco central de suas preocupações a questão fundamental do sentido social de uma instituição. Deve, basicamente, perguntar sobre os significados sociais de que se reveste a formação promovida nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, interrogar sobre os efeitos sociais dos trabalhos produzidos e dos serviços oferecidos. (SOBRINHO, 2003).

No que tange aos atores envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, e que, por conseguinte estão diretamente envolvidos no processo de avaliação institucional, quando se quer formar uma pedagógica centrada no processo avaliativo, mesmo sem tocar no sistema formal de avaliação, não se pode deixar cada um continuar a avaliar e ser avaliado como sempre fez, conforme suas preferências ou suas exigências estritamente pessoais. A coerência entre as dimensões sobre as quais a instituição é avaliada e as práticas administrativas e pedagógicas são um obstáculo a ser transposto; é preciso “colocar na mesa”, explicar, justificar práticas cuja arbitrariedade muitas vezes desagrada professores, gestores e a instituição de maneira geral.

Segundo Perrenoud (1999), a partir do momento que a avaliação se define claramente como fonte de regulação, surge uma questão: ela é a única? Ou é uma fonte de regulação dentre outras? Não se deveria reconhecer que a regulação dos processos institucionais podem ter reflexos diretos nos processos de ensino e aprendizagem? Como um paradoxo, o processo de avaliação, assim que compreendido em termos de regulação, tende a se fundir em uma abordagem mais global dos processos de regulação da gestão institucional e de regulação das aprendizagens em curso em um dispositivo, sequência ou situações didáticas.

## **DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS SELECIONADOS**

### **A Avaliação Institucional Externa no Brasil**

A publicação conjunta das Diretrizes e do Instrumento de Avaliação Externa das Instituições de Educação Superior pelo Ministério da Educação significa um avanço estratégico para o processo de avaliação implantado pela Lei do SINAES. Com o término progressivo do primeiro ciclo da auto avaliação institucional, o novo instrumento define a concepção, a metodologia, os indicadores e os critérios para as Comissões de Avaliação Externa lançarem seu olhar sobre a autorreflexão crítica produzida pelas Comissões Próprias de Avaliação. Inicia-se assim a segunda etapa deste que é o ciclo mais longo e abrangente da avaliação das instituições e que está no centro do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Visando à implementação do processo de auto avaliação das instituições de educação superior e, em especial, sua operacionalização, a CONAES aprovou dois documentos: Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior e Roteiro de Auto Avaliação Institucional: Orientações Gerais. Nesta oportunidade, considerando a concepção, os princípios e as dimensões da avaliação postulados pelo SINAES, a CONAES apresenta as Diretrizes para Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior, que constituem referenciais para a realização do processo de Avaliação Externa.

Desenvolver a cultura da qualidade, ensejada por processos avaliativos abertos, públicos e confiáveis constitui um anseio partilhado entre instituições de educação superior (IES), sociedade civil, governo, Congresso Nacional e a população brasileira. A proposta de avaliação do SINAES pretende contribuir para a concretização desse desafio ao estabelecer que a qualidade da educação superior seja verificada, dentre outros procedimentos, via avaliação externa das IES, a ser realizada por meio de visitas de comissões externas de especialistas às instituições.

Neste contexto, a avaliação externa, realizada segundo uma concepção formativa se diferencia dos necessários procedimentos de credenciamento das IES, ainda que seus resultados sejam relevantes em processos regulatórios. A justificativa para essa condição alicerça-se na natureza da avaliação formativa, que deve privilegiar a condição diagnóstica e reflexiva, identificando aspectos, procedimentos e processos que podem e/ou devem ser aperfeiçoados na instituição, assim como seus pontos de excelência acadêmica. Neste sentido, ela produz recomendações, gera proposições e projetos de ação, apresenta alterações a serem realizadas nos programas desenvolvidos, indica onde e como as metas e os objetivos dos diversos atores e unidades da instituição podem ser revertidos em aspectos alinhados à sua missão, potencializando os recursos existentes.

As dimensões utilizadas para a avaliação externa institucional no Brasil são:

1. A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional;
2. A política para o Ensino, a Pesquisa e Extensão;
3. A responsabilidade social da Instituição;
4. A comunicação com a sociedade;
5. As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo;
6. Organização e gestão da Instituição;
7. Infraestrutura física;
8. Planejamento e Avaliação;
9. Políticas de atendimento aos discentes;
10. Sustentabilidade Financeira.

A avaliação Institucional tem de ser norteadas pelos demais objetivos de construir sentidos, repensar a instituição, objetivando compreender o processo de construção do conhecimento e de formação humana, buscando alternativas para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, fortalecendo seu compromisso social. Assim, os objetivos da avaliação institucional não devem ser apenas o de promover o conhecimento da instituição, seu projeto, seu perfil e ações, mas também propor mudanças, constituindo-se assim, em um processo político-pedagógico em busca de emancipação. Compreende-se então, que para cumprir com

os objetivos emancipatórios e tentar evitar traços de autoritarismo e conservadorismo, uma avaliação necessita ser diagnóstica e transformadora.

### **A Avaliação Institucional Externa na Argentina**

De acordo com Villanueva (2004), em um primeiro momento, a prática de avaliação institucional foi considerada por muitas instituições como um mecanismo encoberto para conhecer a situação destas referidas instituições, e, a partir destas informações, estabelecer uma espécie de *ranking* de qualidade, que por sua vez, implicaria em penalizações ou condicionaria a distribuição de verbas com vistas à educação. Sem exceção, pouco a pouco as instituições foram internalizando a prática de avaliação externa como uma instância de diagnóstico a partir da qual se pode reflexionar sobre suas condições internas e introduzir mudanças buscando sempre um processo de melhoria. A CONEAU tem mandato legal para essas avaliações, e também fornece suporte técnico e profissional.

A concepção de avaliação institucional desenvolvida na Argentina é realizada por meio da avaliação externa, histórica e contextualizada; independente e feita com a participação de pares; rigorosa, ética e concisa; preza a participação de todos os setores da IES; respeita o projeto institucional; tem bases qualitativas e quantitativas; está estruturada a partir da auto avaliação e, por fim, deve primar pelo respeito à autonomia universitária.

Nesse contexto, o objetivo da avaliação é recomendar ações de melhoria para as IES, além de gerar relatórios a serem usados na acreditação de escolas particulares. Para tanto, a visita externa deve propiciar: 1) a análise do relatório de avaliação institucional (AI) para constatação da articulação entre os objetivos e a missão da IES e o seu projeto institucional; 2) um estudo da capacidade da IES para cumprir os objetivos propostos; e 3) a identificação de pontos fortes e fracos nos setores pedagógicos e de gestão da instituição.

As avaliações externas preveem que as instituições devem ser avaliadas externamente pela CONEAU pelo menos a cada seis anos, e que esta avaliação será no âmbito dos objetivos definidos por cada instituição. As avaliações externas são destinadas a ajudar instituições em suas propostas para melhorar a qualidade de ensino.

Por acreditação se entende o processo segundo o qual se outorga validade pública, tanto em qualidade acadêmica e de acordo com as leis nacionais, quanto aos títulos universitários. A acreditação é periódica, de acordo com parâmetros de qualidade previamente definidos. As agências nacionais de acreditação, como a CONEAU, conduzem este processo em seus respectivos países.

As fases a serem cumpridas nesse processo são: 1) Assinatura do Acordo de Avaliação externa (AE) entre a IES e a CONEAU; 2) Estudo do relatório da avaliação institucional (AI) pela Comissão Externa e preparação da visita; 3) Visita dos Pares (Comissão Externa), com realização de entrevistas e preenchimento de instrumentos; 4) Preparação do relatório da Comissão Externa para entrega à CONEAU; 5) Apresentação ao reitor, para considerações, do relatório da Comissão Externa após exame pela CONEAU; 6) Plenária na CONEAU para debate sobre as considerações do reitor da IES e definição sobre o Relatório Final e - recomendações; 7) Solicitação de reconhecimento (no caso de IES privadas).

As dimensões utilizadas para a avaliação externa institucional na Argentina são:

1. Docência;
2. Investigação, desenvolvimento e criação;
3. Extensão, produção e transferência de tecnologia;
4. Gestão e Governo;
5. Recursos Humanos;
6. Infraestrutura e Recursos materiais;
7. Serviços de biblioteca, de informação e de informática;
8. Integração da instituição universitária.

Os resultados da avaliação, tal como nos casos anteriores, geram um relatório de recomendações a serem seguidas pela IES. Apesar de não promover *rankings* ou punições, este documento, em momento posterior à avaliação, é um dos elementos utilizados no processo de acreditação das IES privadas.

## CONCLUSÃO

O conjunto de características comuns aos processos de avaliação externa, aqui analisados revela que a relação entre regulação e avaliação no Brasil e na Argentina é desenvolvida tomando como base a diferenciação entre esses dois processos. Ou seja, a avaliação tem sentidos, concepções e procedimentos diferenciados daqueles que se fazem presentes em processos de regulação. Pois esta, como já citado, é limitada no que tange assegurar a qualidade da educação superior. A avaliação externa torna-se, portanto, um referencial e um documento fundamental a ser utilizado nos processos de credenciamento institucional e autorização de cursos, pois torna clara a relação entre sentidos, normas, organização e processos institucionais.

A continuidade dos processos avaliativos, assim como a ampla divulgação de resultados, aponta para a garantia da qualidade das IES e do sistema de Educação Superior como um todo, pela transparência na identificação e debate de potenciais e debilidades institucionais. Sendo assim, torna-se desnecessário gerar classificações ou *rankings* entre instituições e cursos, pois é estabelecido um compromisso da IES com a sociedade, assim como o controle desta sobre a instituição.

Defender a identidade cultural e a igualdade com variáveis ligadas a qualidades dos serviços educativos que são oferecidos pelas Instituições de Ensino Superior seja talvez o maior desafio para a comunidade acadêmica do Brasil, da Argentina e porque não de toda a América do Sul. As agências avaliadoras e acreditadoras devem seguir juntando esforços para analisar, para reflexionar e para aplicar critérios cada vez mais claros e contextualizados ao cenário educativo.

Na concepção formativa, a avaliação externa, além de promover a autorreflexão da IES, permite a elaboração de melhores planos de gestão e desenvolvimento estratégico, ao estimular uma avaliação permanente das capacidades existentes e, principalmente, a responsabilização e compromisso da IES quanto a ações de aperfeiçoamento. Assim, uma política de avaliação governamental consegue atuar nas instituições, de modo a constituir



bases mais sólidas para projetos acadêmicos que alavancam as atividades fim (ensino, pesquisa e extensão) e, também, o cumprimento da sua missão social, pois considera como estas se integram ao seu entorno em ações de desenvolvimento econômico, social e cultural.

## **REFERÊNCIAS E CITAÇÕES**

Argentina. *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*. Buenos Aires, 2011.

Brasil. Ministério da Educação. **Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior**. Brasília - DF: CONAES/INEP, 2005.

Brasil. Ministério da Educação. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Brasília - DF: CONAES/INEP, 2011.

Fernandéz Lamarra, N. *La educación superior argentina en debate: Situación, problemas y perspectivas*. Buenos Aires: Eudeba - IESALC/UNESCO, 2003.

Fiori, J. L. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001

Leite, D. **Inovação como fator de revitalização do ensinar e do aprender na universidade: O caso da avaliação institucional**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

Martins, R. C. **Novos encontros, Novas sínteses. Avaliação e regulação da educação superior**: experiências e desafios. Revista FUNADESP, 2005.

Perrenoud, P. **Avaliação**: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas; Tradução: Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artmed, 1999.

Sobrinho, J. D. **Avaliação da Educação Superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

Villanueva, E. *La Acreditación en América Latina: El caso de Argentina en la Riaces y en el Mercosur*. *Revista Iberoamericana de Educación*(35), 99-112, 2004.