



## **GOVERNANÇA, AVALIAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ASPECTOS INTEGRADOS E RELEVANTES**

Valter Saurin

### **Resumo**

O objetivo deste texto é propor aspectos para discussão e análise, com base em uma análise crítica, referentes: (I) governança institucional (II) avaliação de desempenho, e, (III) estratégias de financiamento das Instituições de Ensino Superior - IES. O texto está na forma de um ensaio abordando os temas de governança, avaliação e financiamento de forma integrada. Apresenta de forma geral uma descrição sobre governança, avaliação e financiamento, referente às instituições de ensino superior públicas no Brasil, Comunidade Européia, e, Estados Unidos. São apresentados tópicos para discussão, referentes à gestão das IES, estrutura organizacional das atividades de ensino e pesquisa, e, estratégias de avaliação e de financiamento.

Palavras-chaves: Governança das IES, Avaliação das IES, e, Financiamento das IES.

## 1. Introdução

As Instituições de Educação Superior - IES sempre desempenharam um papel de extrema importância no desenvolvimento social e econômico em nosso país, e em especial a partir da Lei 9.394/96 – LDB Lei das Diretrizes e Bases da Educação, essas complexas organizações passaram a agir com maior significância, tornando-se uma das mais valiosas ferramentas de desenvolvimento regional e nacional.

As IES são antes de tudo, instituições acadêmicas, uma casa de educação que presta sempre um serviço público, que são sempre de interesse público, mesmo quando financiada pelo setor privado.

Nas IES estão reproduzidos, em miniatura, os representantes de grupos de interesse da sociedade como um todo. Ainda é um cenário de tensão, de conflito de agentes, de agências, de métodos e técnicas, de propósitos, de ações, de forças representativas de grupos de interesses (governos, setores diversos da economia, partidos políticos, pais, professores, alunos, servidores, empregadores, a mídia, entre outros).

A eficiência, a eficácia e a efetividade institucionais dependem da compreensão de conceber a Universidade não unicamente como um espaço burocrático ou unicamente como espaço político, ou ainda, unicamente como espaço científico-acadêmico. Equivale a distorcer a sua função e poderá, nos processos avaliativos, exigir dela procedimentos e resultados incompatíveis com a sua natureza.” (RISTOFF, 2001)

Todas as instituições, independente de suas formas organizacionais, dependência administrativa e natureza jurídica, e, idealmente, todos os membros da comunidade educativa – professores, estudantes, funcionários, ex-alunos e outros grupos sociais concernidos – devem se envolver, juntamente com os representantes do governo, nos processos avaliativos, realizando ações coletivamente legitimadas.

Uma proposta de construção de um sistema de avaliação da educação superior, antes de tudo, deve ser coerente com um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhe servem de fundamentação conceitual e política e também de justificação para a operacionalização dos processos. O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição.

Para atingir esses propósitos, é necessário lançar mão de vários recursos metodológicos, muitas vezes de forma combinada. Os procedimentos quantitativos são importantíssimos, embora, seja imprescindível fazer uso também de metodologias qualitativas. As ações da avaliação interna e externa devem realizar-se de forma combinada e complementar. A avaliação externa e de forma comparativa é importante, porque pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela adesão espontânea dos agentes internos, muitas vezes acostumados acriticamente às rotinas e mesmo aos interesses corporativos. A avaliação externa, coerente com a dimensão interna, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador. Exige organização, sistematização e inter-relacionamento do conjunto de informações e de dados quantitativos.

Por outro lado, as Instituições de Ensino Superior – IES, podem ser categorizadas como organizações sociais públicas ou privadas, e requerem um sistema específico de administração financeira, uma vez que têm autonomia e o processo de tomada de decisão é colegiado.

De acordo com Tachizava (1999), as estratégias de financiamento, ou seja, as origens dos recursos e os procedimentos para a sua distribuição repercutem no funcionamento das instituições de ensino superior. A autonomia financeira é um requisito para a existência da autonomia acadêmica, assegurando que a busca do saber e a qualidade não fiquem impedidos por restrições financeiras impropriedades. Para satisfazer essa condição é necessário, de um lado a diversificação e a estabilidade das fontes de recursos financeiros e, do outro lado, a flexibilidade orçamentária, permitindo a re-alocação dos recursos entre as diferentes atividades sempre que necessário.

Desta forma, é importante estudar-se o aspecto teórico e prático da administração financeira das IES públicas, que precisam delinear procedimentos e técnicas próprias, que podem diferir das empresas e do setor estatal.

O objetivo deste ensaio é propor aspectos para discussão e análise, com base em uma análise crítica, referentes: (I) a governança institucional, (II) a avaliação de desempenho, e, (III) as estratégias de financiamento das instituições de ensino superior. Tem a finalidade de discutir esses fatores de forma correlacionada e integrada.

Na primeira parte é apresentada uma abordagem básica referente à governança, avaliação e financiamento das IES. Na segunda parte, trata-se dos temas de governança, avaliação e financiamento dos sistemas de ensino superior do Brasil, da Comunidade Européia e dos Estados Unidos. E finalmente, apresentam-se alguns tópicos considerados relevantes para discussão e reflexão.

O texto está na forma de um ensaio abordando os temas de governança, avaliação e financiamento, e não como um texto baseado em uma pesquisa, com a análise e interpretação dos resultados. Portanto, não tem uma conclusão sobre os assuntos tratados, que poderão ser objetos de uma pesquisa futura.

## **1.1 - Governança**

A governança compreende a combinação dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingir o objetivo comum. Os condicionantes da governança são: (I) os objetivos, estratégias e políticas, (II) a tecnologia, (III) o ambiente externo, e, (IV) o fator humano. Os componentes são: (I) o sistema de autoridade, (II) o sistema de responsabilidades, (III) o sistema de decisões, (IV) o sistema de comunicações. Os níveis de influência são: estratégico, tático e operacional.

O objetivo é o que justifica a existência da IES. A estratégia é a forma mais adequada para alcançar o objetivo. A política é o parâmetro para a tomada de decisão. A tecnologia é o conjunto de conhecimentos que são utilizados para operacionalizar as atividades de forma eficiente e eficaz. O ambiente externo é a influência não controlável que pressiona a IES. O fator humano é a organização informal, proveniente da cultura, do nível de conhecimento e de motivação das pessoas.

O sistema de autoridade compreende os níveis hierárquicos, a centralização e a descentralização. O sistema de responsabilidade a departamentalização e a descrição das atividades. O sistema de decisões compreende as informações gerenciais, a decisão e a ação. O sistema de comunicações compreende o que, para quem e como comunicar.

O nível de influência compreende o planejamento e a tomada de decisões estratégicas pela administração superior, o tático pela administração gerencial, e, o operacional pela administração técnica.

## **1.2 - Avaliação**

Uma proposta de construção de um sistema de avaliação da educação superior, antes de tudo, deve ser coerente com um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhe servem de fundamentação conceitual e política e também de justificação para a operacionalização dos processos. O princípio da globalidade vale tanto para um sistema de avaliação em nível superior – as diversas modalidades avaliativas – quanto para os processos de avaliação que se realizam em cada instituição. A avaliação pode ser feita de forma interna e externa

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O SINAES reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e das avaliações institucionais e dos cursos. As informações obtidas são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições.

Os processos avaliativos do SINAES são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

## **1.3 - Financiamento**

As IES usam recursos para o ensino de estudantes, para a pesquisa e para fornecer informações técnicas à sociedade. A sobrevivência de uma IES vai depender de sua capacidade de conseguir dos contribuintes recursos monetários em quantidade suficiente para cobrir suas despesas operacionais. Se o produto da IES for rejeitado pelo ambiente mais amplo, no qual se insere, de que modo os estudantes venham a se matricular em outros locais e os contribuintes a dar apoio a outros empreendimentos públicos, ou se a IES gasta recursos demais, comparados ao produto, a mesma deixará de existir. Como a empresa, a IES deverá fornecer o produto certo, no preço certo, se quiser sobreviver (BRYCE, 2000).

Não se pode esperar que o financiamento público às universidades públicas aumente de forma significativa nos próximos anos. O financiamento público ao ensino superior é evidentemente insuficiente em termos do que as universidades necessitariam para se equipar de forma adequada, manter e atualizar suas instalações e bibliotecas, adequar suas instalações físicas, ampliar sua capacidade de atendimento, e pagar bem a seus professores. No entanto, os governos estão hoje sob grande pressão para reduzir seus gastos, a Constituição determina que os recursos educacionais sejam aplicados prioritariamente no ensino fundamental, e as universidades públicas estão sendo submetidas a uma grande barragem crítica. As universidades públicas necessitariam mudar seu patamar atual de financiamento para níveis muito superiores, mas não parece que isto seja possível sem profundas alterações em sua eficiência, seu desempenho e em sua imagem.

As universidades devem diversificar suas fontes de receita. As universidades já têm, hoje, certa capacidade autônoma de obtenção de receitas, na forma de financiamento de pesquisas, prestação de serviços à indústria, e assim por diante. Isto pode ser ampliado, principalmente se for introduzida legislação que estimule a doação de recursos privados a universidades

públicas, para fins específicos. Muitas destas receitas permanecem hoje vinculadas a fundações de direito privado ligadas a departamentos e institutos, se transformam em complementações salariais de professores, e não aparecem nos orçamentos globais das universidades. Esta flexibilidade e diferenciação introduzida por recursos externos adicionais é bem vinda, e permite inclusive que a universidade retenha pessoas que, de outra forma, sairiam em busca de melhor remuneração no setor privado. No entanto, é importante que as universidades exerçam controles adequados para que estas atividades não se transformem em meros serviços de interesse privado subsidiados com recursos públicos, às expensas de outros usos mais adequados de suas instalações e do tempo de seu pessoal; e que entrem no orçamento geral das universidades, para efeitos de análise.

Indiscutivelmente tão ou mais importante do que o crescimento no número de instituições privadas de ensino superior é a privatização em um número crescente de países de suas instituições públicas. Além das mensalidades e outras taxas do setor público, a privatização pode incluir o pagamento de taxas específicas pelos estudantes, como é encontrado na Rússia e outros ex-países comunistas, e a terceirização de serviços suplementares, como alimentação e alojamento, situação comum nas universidades públicas de pesquisa nos Estados Unidos.

Relacionadas com a privatização das universidades públicas através do mundo existe uma série de mudanças que poderiam ser chamadas de reformas na relação da universidade pública para com o Estado. A maioria são variações das estratégias da descentralização e autonomia institucional. Estudo feito pelo Centro de Estudos Superiores de Política de Educação da Universidade de Twente verificou que existe uma mudança de uma situação de direção pela de supervisão pelo Estado.

Maior autonomia institucional é visto por muitos como um fator positivo. O corpo docente, particularmente em países financeiramente com dificuldades e especialmente em departamentos que têm pouco a oferecer no mercado aberto acadêmico, podem ter medo dos dirigentes da instituição mais do que temem o Estado ou o Ministério. Alguns percebem a concessão de mais autonomia, como parte de uma transação do mal, em decorrência da redução dos recursos públicos.

## 2. Sistemas Comparativos.

As IES embora tendo uma concepção básica similar, têm aspectos diferenciados em cada país ou região, atendendo a requisitos das políticas públicas, da cultura e do ambiente externo.

### 2.1 - Sistema Brasil

As IES podem ser públicas federais, estaduais, municipais, instituições particulares sem fins lucrativos, e, corporações privadas.

#### 2.1.1 - Governança

As IES públicas são federais, estaduais e municipais. As particulares estão ligadas as instituições sem fins lucrativos, e, as corporativas ligadas a grupos empreendedores.

O Conselho Nacional de Educação emite resoluções regulamentando o ensino de todos os tipos de instituição a nível nacional, e os Conselhos Estaduais regulamentam de forma complementar a nível estadual.

As IES públicas embora sendo uma instituição autônoma, estão submetidas às normas do setor público, principalmente em termos de recursos financeiros, humanos e materiais. Esta situação tem como vantagens em termos de estabilidade do financiamento e dos recursos humanos, tem como desvantagens a morosidade e a distorções na alocação dos respectivos recursos.

Os objetivos de ensino, pesquisa e extensão estão no mesmo nível, embora todos os recursos sejam alocados prioritariamente para atender as atividades de ensino, sendo a pesquisa e a extensão de forma residual.

Com referencia as atividades de ensino os cursos são categorizados em: graduação, especialização, mestrado e doutorado. O ingresso é direto por curso, sem a opção de trocar de curso de forma horizontal. Cada curso tem uma coordenação e um colegiado e as disciplinas são oferecidas pelos departamentos de acordo com as solicitações dos respectivos cursos, portanto, a estrutura básica do ensino é matricial e procura minimizar a duplicidade de recursos para a mesma atividade. O órgão central normalmente é uma pró-reitoria, ligada ao Reitor e tem autoridade funcional.

Com referencia as atividades de pesquisas são realizadas de forma individual pelos docentes, por núcleos de pesquisa vinculados aos departamentos, e por institutos vinculados as faculdades ou centros de ensino. E as atividades de extensão, também, são realizadas de forma individual pelos docentes e por núcleos de extensão vinculados aos departamentos e por unidades complementares como o hospital universitário. As atividades de pesquisas e de extensão, também, são coordenadas por órgão central, que tem autoridade funcional.

### 2.1.2 - Avaliação

A qualidade universitária tem sido palavra-chave nas últimas décadas. Esta qualidade, definida como **bem público** e declarada fator de competitividade da Nação, onde o ensino superior sempre manteve uma íntima relação com o governo central, depende ainda de controle pelo Estado. Contraditoriamente, políticas internacionais condicionam a redução do papel do Estado na Educação Superior, direcionando o fomento ao Ensino Fundamental. Dado o sentido estratégico da Educação Superior, entretanto, o Estado não abre mão de suas funções regulatórias do terceiro grau, imprimindo uma mudança de meios: diminui sua presença no controle do acesso e do processo do ensino, e passa a focalizar o produto das instituições de Educação Superior.

É o Estado Avaliador que concede liberdade às instituições, fomentando a autonomia de ação e a competitividade de sobrevivência entre as organizações; e, através de um sistema de avaliação, atua pelo (re) credenciamento estatal das instituições e o reconhecimento dos cursos. A pretensa busca da qualidade pressiona todos os níveis do sistema. O governo concede autonomia à instituição, que por sua vez pressiona a sua organização/empresa para a obtenção dos mais altos graus nos indicadores de qualidade, reconhecidos pelo governo – o que lhe conferirá a sobrevivência no sistema, através do reconhecimento dos cursos e da instituição bem como pela captação de um maior número de alunos. A pressão pela qualidade estende-se aos docentes, que devem capacitar-se e apresentar produtividade segundo indicadores claramente determinados, que lhes permita a manutenção do emprego e o aumento de remuneração.

A legislação brasileira de avaliação da Educação Superior tem fundamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9394/1996), que vincula a avaliação da qualidade à regulação ao credenciamento. Determina que é competência da União "coletar,

analisar e disseminar informações sobre a educação" e "assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar", "baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação" e "assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível". Define, ainda, que "**a autorização e o reconhecimento de cursos**, bem como o **credenciamento de instituições** de educação superior, terão **prazos limitados**, sendo renovados periodicamente, **após processo regular de avaliação**". Complementa que os resultados deste processo regular de avaliação podem gerar sanções e punições, além de outras medidas próprias desta perspectiva. A Lei nº 9131/1995, já dispunha sobre a competência do Conselho Nacional de Educação para "formular e avaliar a política nacional de educação"; e atribuiu à Câmara de Educação Superior do mesmo a competência para emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da Educação Superior, os relatórios do Ministério da Educação sobre o **reconhecimento de cursos e habilitações**, assim como sobre a **autorização prévia** para cursos em instituições não universitárias, para deliberar sobre **a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições, inclusive universidades**, e para decidir sobre os relatórios periódicos do Ministério de Educação - via CAPES - sobre a **avaliação dos cursos de mestrado e doutorado**, ou - via INEP - sobre a **avaliação dos cursos de graduação**. Esta mesma Lei previu a criação de um conjunto de avaliações periódicas das instituições e cursos superiores, destacando a realização anual de exames nacionais, com base em conteúdos mínimos de cada tipo de curso de graduação, para aferir conhecimentos e competências dos alunos concluintes. Um dos objetivos indicados para tal seria orientar a qualificação do corpo docente.

Outro pilar da legislação brasileira é a Lei nº 10172/2001, que estabelece o Plano Nacional de Educação, com vigência de dez anos. Nesta fica disposto que a União "instituirá o **Sistema Nacional de Avaliação** e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação". Ao definir diretrizes, objetivos e metas, orienta para "**a expansão com qualidade**, evitando-se o fácil caminho da massificação"; reconhece a importante "contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na Educação Superior e tem um relevante papel a cumprir", mas ressalva que o setor privado deve respeitar os "**parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino**". O Plano Nacional de Educação indica 23 metas para a Educação Superior, 5 das quais diretamente vinculadas a institucionalização de um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado.

Em julho de 2001, com o Decreto 3.860, consolida e atualiza as disposições anteriores sobre organização e avaliação da Educação Superior. Reiterando o papel central do Ministério da Educação na coordenação da avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior, da qual decorrerão o credenciamento e credenciamento de instituições e a autorização para funcionamento de cursos de graduação e pós-graduação. Passou à responsabilidade do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais organizar e executar a avaliação dos cursos de graduação e das instituições de Educação Superior, detalhando procedimentos, instrumentos e critérios; e a avaliação da pós-graduação.

À Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação incube a preparação dos atos necessários à execução dos procedimentos para credenciamento das instituições e autorização de cursos, bem como a supervisão atenta às deficiências ou irregularidades. A CAPES permanece com a finalidade definida na Lei nº 8405/1992 e detalhada no Decreto nº 3542/2000, estreitamente ligadas à avaliação e ao fomento da pós-graduação e o desenvolvimento institucional da Educação Superior.

Os principais procedimentos de verificação e validação, com objetivo institucional e de cursos, atualmente em uso na Educação Superior, são os destinados a: (1) o credenciamento de novas instituições e cursos, cujo documento central é o PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional, apresentado por todas as instituições em cadastramento inicial, que é objeto de minuciosa avaliação e a constitui a base das informações oficiais, em quatro dimensões - contexto institucional global, organização didático-pedagógica da instituição e de seus cursos, corpo docente e instalações físicas e acadêmicas; (2) o credenciamento dos Centros Universitários; (3) a ACE - Avaliação das Condições de Ensino, que inclui verificações *in loco* por comissões de especialistas devidamente instrumentalizadas; (4) o Exame Nacional de Cursos, uma prova e um questionário em larga escala, aplicados a todos concluintes de cursos de graduação, com tabulações classificatórias em forma de *ranking* dos cursos; (5) a avaliação dos cursos tecnológicos, feita à semelhança da ACE ; (6) Sistema Nacional de Avaliação da Pós-Graduação, que tem como base relatórios anuais, analisados por comissões de pares, e verificações *in loco* a cada 3 anos, para emissão de um conceito e recomendação para credenciamento ou não.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) analisa as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. O processo de avaliação leva em consideração aspectos como ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, gestão da instituição e corpo docente. O SINAES reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e das avaliações institucionais e dos cursos. As informações obtidas são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições.

Os processos avaliativos do SINAES são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Além destes procedimentos, há sistemas de informação digitalizados, com pleno acesso público, dentre os quais destacam-se: (1) o Cadastro das Instituições de Educação Superior ([www.educacaosuperior.inep.gov.br](http://www.educacaosuperior.inep.gov.br)); e (2) o Censo da Educação Superior, que coleta amplo conjunto de dados e oferece tabulações em vários níveis de análise.

### **2.1.3 - Financiamento**

A Lei 9.394/96, determina que à educação no Brasil é dever da família e do Estado, podendo ser realizada pela coexistência de instituições públicas e privadas. E no artigo 53, afirma que a universidade, no exercício de sua autonomia poderão firmar contratos, acordos e convênios bem como receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas. Esta lei determina também, um percentual mínimo da receita pública para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no ensino, e que esses recursos são destinados às escolas públicas e somente podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que comprovem finalidade não lucrativa.

Mesmo assegurando recursos financeiros para as instituições de ensino, a legislação também prevê que estas, no âmbito de sua competência, recorram a receitas no mercado por meio de projetos de pesquisa e de extensão, convênios e no caso das entidades privadas que instituem a cobrança de taxas, desde que tais receitas visem o desenvolvimento de suas atividades educacionais e não objetivem o lucro.



Com base na permissão oferecida pela legislação, Vahl (2000) apresenta algumas dentre as possíveis fontes de financiamento para o ensino superior, de acordo com a origem dos recursos: públicos, privados, públicos e privados combinados e especiais.

A primeira é a contribuição direta às IES, com o objetivo de cobrir parte dos gastos, representando uma parcela do orçamento nacional global. A segunda forma seria pelo financiamento para programas específicos, com a destinação de determinados impostos para tal fim. Uma outra forma de materializar aportes de recursos públicos para as IES seriam os programas de assistência direta aos estudantes, como bolsas de estudo, auxílio habitação, auxílio alimentação, livros, material didático, etc.

## **2.2.- Sistema União Européia**

Na Comunidade Européia as IES são predominantemente públicas, embora existam instituições particulares sem fins lucrativos e poucas com a forma de corporação privada.

### **2.2.1 - Governança**

As instituições de ensino superior européias são organismos legalmente autônomos. Esta autonomia enquadra-se nos sistemas nacionais de prestação de contas, cuja intenção principal consiste em promover a confiança entre as instituições de ensino superior e a sociedade. Na globalidade dos países, as estruturas de governança institucional e os domínios de responsabilidade das instituições de ensino superior públicas ou privadas subvencionadas pelo Estado são definidos através de legislação oficial.

O **diretor executivo** é, regra geral, o principal responsável pelo planejamento estratégico da instituição de ensino superior, pelo seu desenvolvimento, organização, gestão e monitorização. Em cerca de um terço dos países, o diretor executivo é selecionado por agentes internos à instituição de ensino superior, mas a sua nomeação definitiva é da responsabilidade de uma autoridade externa, tal como o ministério ao qual a IES está vinculada ou o Chefe do Governo.

O **órgão de decisão da instituição** é o órgão de governança responsável pelo planejamento e pelo desenvolvimento estratégico da instituição a longo prazo. Em diversos países, o **órgão acadêmico** atua como órgão de decisão. Observa-se uma tendência para um maior envolvimento de atores externos procedentes da indústria, do comércio e da sociedade civil nos órgãos de governança das instituições, onde atuam principalmente como membros de **órgãos consultivos e de supervisão**.

Na maioria dos países, as instituições de ensino superior são dotadas de um órgão de supervisão composto essencialmente ou exclusivamente por atores externos. Em termos de autonomia institucional, a missão global deste órgão é a salvaguarda dos interesses da instituição e, em relação à prestação de contas, para assegurar que a instituição observe a legislação e as normas regulamentares do emitidas pelo Governo.

Em muitos países, as estruturas de governança das instituições de ensino superior privadas são regulamentadas da mesma maneira que as instituições de ensino superior públicas ou privadas subvencionadas pelo Estado.

Com referência às atividades de ensino os cursos de graduação, com exceção principal à área de saúde, são categorizados em licenciaturas, com duração de três anos, e a opção de entrar

direto no mestrado. Em algumas áreas a licenciatura tem restrições, exigindo o mestrado para ter habilitação plena, como é o caso dos cursos engenharia. Os cursos de mestrado tem a duração de 2 anos e os de doutorado de 4 anos, exigindo um trabalho de conclusão, que é apresentado a uma banca de forma individual.

### **2.2.2 - Avaliação**

Um dos requisitos do sistema europeu de educação superior é a instituição de uma agência europeia de avaliação ou, no mínimo, de uma entidade ou associação europeia das agências nacionais, capaz de regular, credenciar e avaliar, de maneira a constituir um registro europeu de agências de garantida qualidade.

A meta de credenciar e de avaliar das agências de credenciamento e avaliação, através de processos externos cíclicos, pretendem não apenas garantir a confiança na ação das agências, mas também regular a sua emergência e o seu funcionamento, temendo-se a criação de agências exclusivamente orientadas para a obtenção de lucros, de tipo empresarial, a oferecer os seus serviços numa lógica de mercado competitivo.

Quanto à garantia da qualidade da educação superior, ela tem estado na base do lançamento de múltiplos sistemas de avaliação, conselhos e agências nacionais (dos cursos ou programas, da pesquisa, das instituições ou mesmo dos sistemas nacionais ou regionais). A regulação transnacional de tais iniciativas, até recentemente dependentes de legislação nacional corresponde, agora, a uma exigência do Processo de Bolonha e, já existem *standards* e orientações com vista à integração dos processos de avaliação em nível europeu.

Embora exista críticas as orientações objetivas, prescritivas e muito formalizadas dos *standards*, ou “padrões”, preferindo-se adotar “princípios gerais” e *standards* genéricos, a verdade é que também é determinado que os *standards* propostos deverão ser aplicados a todas as instituições de educação superior e a todas as agências de avaliação, independentemente da sua estrutura, função, tamanho e sistema nacional em que se encontrem integrados, sendo bastante sistemáticos na sua abrangência e definição e, ainda, nos respectivos procedimentos previstos.

Com referencia, a avaliação externa, estandardizada, pelo menos relativamente a quesitos e matérias centrais, revela-se incontornável em face dos objetivos, simultâneos, de integração e de diferenciação; ou, em outros termos, de convergência sistêmica e estrutural orientada politicamente para a divergência competitiva e mercantil. Neste sentido a garantia da qualidade exige mensuração, comparação e competitividade, através de carteiras de indicadores internacionalmente comparáveis, aceitos e partilhados por todas as instituições mesmo quando o critério da aceitação e da partilha por todas as instituições dificilmente possa ser atingido.

A Educação superior, num contexto de globalização, tem começado a evidenciar características de mercado. E em contexto de mercado o atual paradigma de universidade vem sendo substituído por um paradigma empresarial a que devem estar sujeitos tanto as universidades públicas, como as privadas, e o mercado educacional em que estas intervêm deve ser desenhado globalmente para poder maximizar a sua rentabilidade.

Assim, resulta uma concepção de avaliação de tipo tecnocrático e gerencial, predominantemente externa e quantitativa, estandardizada, centrada na comparação entre produtos e, em geral, recusando processos de auto-avaliação conduzidos livremente por

critérios próprios, fruto da autonomia acadêmica e da capacidade de auto-governo. Dispositivos de avaliação formativa, dialógica ou participativa são, em tal contexto, considerados inaceitáveis, uma vez considerados subjetivos, internos, situados, isto é, incapazes de garantir a absoluta exterioridade dos agentes avaliadores.

As conseqüências da avaliação por parte do Estado e designadamente em termos de financiamento público e de manutenção das instituições ou dos seus programas, tal como os efeitos de mercado resultantes da informação aos consumidores através da publicização dos resultados, com a respectiva indução de rivalidade inter institucional, representam hoje, como se viu, requisitos indispensáveis para a construção de um sistema europeu de educação superior fortemente atrativo à escala global e seguindo uma lógica mercantil.

### 2.2.3 - Financiamento

As principais características do financiamento público das instituições de ensino superior na Europa: de um modo geral, são usadas formulas de financiamento para alocação de fundos públicos; a grande maioria dos países utiliza, nas formulas de financiamento, os indicadores de desempenho baseados nos resultados dos estudantes;• em alguns países, o financiamento público é atribuído de acordo com um contrato de desempenho;• a alocação de fundos públicos destinados a investigação obedece a diversos mecanismos.

Na alocação de fundos as instituições, são usadas **formulas de financiamento** que se baseiam geralmente no volume de atividades que, por sua vez, se mede freqüentemente através do numero de estudantes inscritos na instituição. Existem diferentes abordagens para a utilização de indicadores de desempenho nas formulas de financiamento: em determinados países, uma proporção extremamente pequena do financiamento público é atribuído de acordo com indicadores de desempenho, enquanto no Reino Unido, a dotação global para o ensino, as atividades de funcionamento e a investigação encontra-se diretamente dependente do desempenho das instituições. Para além de terem em conta o volume de atividades e os resultados dos estudantes, alguns países utilizam também outros mecanismos para a alocação de fundos públicos, o que vai assegurar uma certa estabilidade em termos de recursos, de um ano para o outro.

Os **contratos de desempenho** definem objetivos que estão em linha com as prioridades nacionais. Estes contratos podem dizer respeito à maioria dos fundos públicos afetos as instituições ou somente a uma pequena parte destinada a projetos específicos. Nos casos em que o contrato prévio influencia a quantidade de financiamento a atribuir no contrato seguinte, são considerados os indicadores quantitativos respeitantes ao numero de diplomados ou a qualidade geral da gestão da instituição. Em alguns países, estão em curso reformas que visam estabelecer um vinculo mais direto entre a concretização de objetivos qualitativos definidos em contratos anteriores e os montantes locados em futuros contratos.

Na totalidade dos países, são alocados **fundos para projetos ou programas de investigação** específicos, segundo uma base competitiva. Em muitos países, este mecanismo de alocação já representa ou esta prestes a representar a principal fonte de financiamento público para investigação. A quase totalidade dos países também dispõe de **dotações de base para a investigação**, que não estão relacionadas com projetos de investigação em particular. O calculo do montante de uma dotação de base destinada à investigação pode depender das despesas de uma instituição ou do seu desempenho no campo da investigação. A maioria dos países tem em consideração estes dois aspectos, o que faz gerar um elemento de competição entre instituições.

Na generalidade dos países, as instituições de ensino superior recebem fundos públicos sob a forma de **dotações globais**. As dotações globais cobrem muitos tipos de despesas, as quais são determinadas pelas próprias instituições. No entanto, em alguns países, particularmente na Europa Central e do Leste, em que são atribuídas dotações globais, deve ser aprovado pelas autoridades públicas um orçamento provisório. Na maior parte dos países da Comunidade Europeia, as instituições têm a possibilidade de transferir fundos públicos de um ano para outro. Existem várias **medidas de prestações de contas** relativas a utilização do financiamento público, tais como auditorias financeiras, indicadores de desempenho, relatórios anuais, produção de informação para bases de dados, publicação de resultados de avaliação interna e outros métodos de disseminação da informação.

As **fontes de financiamento privado** mais importantes são: • doações e legados de entidades privadas; parcerias resultantes em contratos de investigação entre instituições de ensino superior e contratantes privados; e • receitas provenientes de serviços prestados. Os empréstimos, as rendas de propriedades, o patrocínio de postos de trabalho, os investimentos e a criação de empresas são também autorizados e comuns em muitos países, apesar de que, em alguns, estes tipos de fontes de rendimento ou não são autorizados ou estão sujeitos a **restrições**. Este é, essencialmente, o caso dos empréstimos, dos investimentos e a criação de empresas que, em muitos países, exigem a aprovação prévia da autoridade responsável, ou seja, o órgão de direção da instituição, o órgão de financiamento ou o ministério ao qual está vinculado a IES ou outra autoridade governamental. A maioria dos países europeus já implementaram pelo menos um tipo de **medida de incentivo** destinada a encorajar as instituições de ensino superior a obterem financiamentos privados. Os benefícios fiscais para doadores e parceiros privados constituem os incentivos mais comuns, enquanto que para as instituições, este tipo de incentivo é o menos frequente. O apoio financeiro ou outro tipo de apoio para formação de parcerias com empresas privadas e os regulamentos que autorizam as instituições a deter os direitos de propriedade intelectual sob os resultados da investigação são medidas que ocorrem, em alguns de países. Salvo raras exceções, as medidas de prestação de contas relativas aos fundos privados não divergem das medidas que se aplicam aos fundos públicos. Os relatórios financeiros e os resultados dos procedimentos de auditoria, os quais tem que ser submetidos regularmente as autoridades.

## **2.3 - Sistema Estados Unidos**

Nos Estados Unidos as IES podem ser públicas vinculadas a um governo estadual, particulares de instituições sem fins lucrativos, e, privadas na forma corporativa.

### **2.3.1 - Governança**

Nos Estados Unidos as IES têm uma estrutura de governança diferenciada, isto é, específica, tornando difícil uma comparação de forma geral. E o vocabulário é muito impreciso para descrever as respectivas atividades. É difícil encontrar um tipo ideal de governança do sistema público de ensino superior. Cada um é um modelo desenhado para atender o interesse local do respectivo estado.

De acordo com Lombardi (2002) existe instituição única com conselho único, instituição múltipla com conselho único e local, e, instituição múltipla com conselho único sem conselho local. A maioria das IES públicas com enfoque de pesquisa operam dentro de sistema onde diversos campi administrado independentemente tem o mesmo conselho diretor ou múltiplos conselhos e comissões.

Nas IES privadas as normas do Conselho Diretor, servem como suporte para suas instituições, e, nas IES pública servem para regular suas instituições para atender as políticas públicas. Em muitos estados as IES públicas são entidades políticas que podem e agem independentemente em seus próprios interesses através das associações de ex-alunos (ALUMNI) e com o suporte de grupos locais e regionais.

### **2.3.2. - Avaliação**

A avaliação externa é feita por instituições independentes que usam parâmetros próprios e de forma agregada. A avaliação interna é constante por parte dos estudantes e dos docentes, e instituições independentes. Não existe uma sistemática de avaliação padronizada e realizada pelo governo, cada área profissional tem procedimentos específicos de avaliação.

Em cursos como medicina e odontologia, como exemplo os alunos são submetidos a diversos testes intermediários, aplicados por instituições externas, para o que o mesmo continuar o curso e no final é exigido um exame de licença para poder exercer a respectiva profissão.

### **2.3.3 - Financiamento**

As IES públicas são mantidas com recursos públicos do respectivo estado, mas, o volume de dinheiro alocado é insuficiente para atender as despesas totais da IES. Portanto, as IES recorrem a fontes múltiplas de financiamento: recursos do governo estadual, repasse do governo federal, taxas pagas pelos alunos, doações e prestações de serviços.

Embora não sendo uma regra geral, em muitas IES públicas os recursos provenientes do tesouro estadual, visam a manutenção das atividades permanentes de ensino, o governo federal financia as pesquisas, as taxas dos alunos complementam as necessidades das despesas de custeio, as doações são investimentos principalmente na construção e manutenção dos edifícios, e os recursos provenientes da prestação de serviços complementam as atividades de pesquisa e de extensão. As universidades em que o estado aloca mais recursos financeiros tem uma vantagem relativa na competição por qualidade.

As taxas pagas pelos alunos, mesmo nas universidades públicas é uma fonte importante de recursos, e, é considerada como normal, mas é bem inferior do que uma universidade privada. Pode-se destacar alguns motivos, para aceitação do pagamento de uma taxa pelos alunos, como forma de custeio parcial do respectivo curso.

Primeiro, a família americana aceitou a adequação de contribuir para os custos da educação de seus filhos maiores, incluindo as contribuições para as despesas de instrução (ou seja, pagamento de mensalidades) em quantidades que variam de um mínimo de cerca de 25 por cento, e para classe alta de 40 por cento do custo real por aluno, custos de ensino para estudantes, considerados residentes no respectivo Estado, a nível de graduação nas universidades públicas com enfoque de pesquisa.

Outro motivo por que as mensalidades foram politicamente mais aceitável nos Estados Unidos do que em outras partes do mundo é o fato de que ensino superior público é encargo dos cinquenta estados, em vez do governo federal. Portanto, normalmente o governo federal não tem ingerência nas taxas cobradas pelas universidades estaduais. Por isso, não surgiu união de estudantes politicamente influentes a nível nacional, como é típica nos países da Europa e na América do Sul. Por outro lado, apoio financeiro filantrópico é muito

significativo. A maior parte destes recursos são canalizados as universidades públicas com enfoque de pesquisa.

### **3. Discussão: aspectos relevantes**

I – A gestão das IES, poderia ter, com um conselho diretivo, com a participação de agentes externos, sendo o dirigente principal, um executivo para implementar as diretrizes do respectivo conselho.

II - A atividade de ensino poderia ser realizada por escolas e as de pesquisa por institutos, como integrante da estrutura das IES, de acordo com os princípios de diferenciação e integração.

III - A diferenciação tem como finalidade adequar às atividades de ensino e de pesquisa de acordo com as características do meio ambiente externo em que a escola e o instituto estão inseridos. A integração se processa pela administração superior, visando atender ao objetivo comum da instituição.

IV - A escola tem como finalidade principal a formação profissional, e avaliação tem como parâmetro a qualidade do ensino ministrado. Para avaliar a qualidade do ensino, além dos inúmeros procedimentos existentes, é importante introduzir um método imparcial e objetivo, através de provas na conclusão de cada tópico de conhecimento integrante do curso. Essa prova deve ser feita por uma comissão de professores sem a participação do ministrante.. Nesse contexto todos os cursos devem ter um conteúdo mínimo uniforme em todas as instituições.

V - O instituto tem como finalidade principal, a realização de pesquisas e a formação de pesquisadores. O parâmetro principal da avaliação é o resultado das pesquisas realizadas, e o nível das publicações efetuadas. Os institutos podem ser multidisciplinares. Não existe a equivalência de um instituto para cada escola ou para cada área do conhecimento.

VI – Assim como a agência avaliadora do ensino de graduação é INEP, do ensino de pós-graduação a CAPES, o CNPq seria a agência encarregada de avaliar os institutos de pesquisas. A avaliação externa deveria ser com base em parâmetros objetivos e uniforme para cada escola, com a finalidade de fazer entre comparações entre as mesmas, de acordo com as características de cada uma e não na IES de forma global, que torna difícil a formulação de indicadores uniformes.

VII- O ensino a nível de graduação deveria ter o ingresso em um curso básico em cada escola, denominado de licenciatura, o qual permite no mínimo três opções ao estudante que termine o mesmo com aproveitamento. A primeira opção seria continuar por mais dois anos em uma área de concentração. A segunda permitiria que o concluinte realizasse um concurso no setor público ou em uma empresa, onde teria a oportunidade de especializar-se. A terceira opção seria o concluinte realizar uma especialização em outra área correlata, e, finalmente poderia entrar direto no mercado de trabalho.

VIII - Os cursos de mestrado e doutorado deveriam ter a mesma duração, e os mesmos benefícios e status. Não seria necessário realizar o curso de mestrado e depois o doutorado. Deveria ser feito um ou outro. As gratificações salariais seriam equivalentes. O curso de mestrado sendo um curso terminal e não mais um passo para o doutorado.

IX - O curso de mestrado seria para a formação de docentes, aprofundando o conteúdo e a preparação para exercer a docência, com a realização de estágio no ensino, com o acompanhamento do orientador. Poderia realizar atividades de pesquisa de forma complementar.

X - O curso de doutorado tem prioridade básica a formação de pesquisadores e a realização de pesquisas, enfocando o conteúdo e a metodologia de pesquisa. Poderia realizar atividades de ensino de forma complementar.

XII - O financiamento das IES deverá ser com recursos de diversas fontes, recursos públicos, taxas de serviços, taxas matrícula, doações, subvenções, e assim elaborar um orçamento próprio, não atrelado ao orçamento estatal.

XIII – O ano letivo deveria ser estruturado em quatro semestres e funcionar de forma contínua. Cada professor deveria ministrar três semestres de aulas, e parar um trimestre, para fins de férias, preparação de material didático para os trimestres seguintes e participação em congressos.

#### 4 - Considerações Gerais

Este texto é um ensaio com aspectos considerados relevantes para discussão e reflexão, referente às IES que realizam atividades de interesse público de forma contínua e imparcial para a sociedade onde está inserida. Não tem como objetivo a formulação de uma conclusão e abordar os aspectos de governança, avaliação e financiamento de forma exaustiva. Tratou-se de alguns aspectos julgados relevantes, e assim mesmo de forma parcial.

Governança, avaliação e financiamento são correlacionados, sendo difícil tratar estes assuntos de forma isolada. Cada fator reflete a influencia dos demais de forma tridimensional.

A tendência observada no sistema na Comunidade Européia. e nos Estados Unidos, é a profissionalização da gestão das IES, e a instituição de conselhos gestores com a participação de agentes externos. . A avaliação da qualidade do ensino por indicadores objetivos e por agencias externas às IES, e o desempenho como parâmetro para alocação de recursos financeiros. E o financiamento por fontes diversificadas e a alocação dos recursos por dotação global.

#### Referências

BRYCE, H. J., **Financial and strategic management for nonprofit organizations**. 3º Ed. San Fransciso: Jossey-Bass, 2000.

LOMBARDI, J. V., CRAIG, D. D., CAPALDI, E. D., GATER, D. S. **University organization, governance, and compettiveness**. The Lombardi Program on Measuring University Performance. August 2002.

RISTOFF, D. I. . Editorial. **Avaliação** (Campinas), Campinas, v. 6, n. 1, p. 2-2, 2001

TACHIZAVA F; ANDRADE, R. O. B., **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

VAHL, T. R. Alternativas de financiamento para o ensino superior. Florianópolis: NUPEAU, 2000. 14p. (Série textos 93.05).