

# **GESTÃO, AVALIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA AUTOAVALIAÇÃO DA UFSM: EM BUSCA DE COMPREENSÕES SOB DISTINTOS HORIZONTES**

**Glades Tereza Felix**

Universidade Federal de Santa Maria  
gladesfelix@hotmail.com

**Simone Freitas da Silva Gallina**

Universidade Federal de Santa Maria  
si.gallina@gmail.com

**Resumo:** Este paper se situa na fronteira das tensões entre gestão, avaliação e participação entendidas no debate geral das políticas de educação superior. A Universidade Federal de Santa Maria como instituição pública se insere neste contexto e anualmente implementa seu processo de autoavaliação. Objetiva-se comparar e refletir sobre a participação da comunidade na série avaliativa 2008, 2009 e 2010. Por meio de categorias identificamos a intensidade da participação e o tipo de regime democrático da gestão da avaliação. A associação entre avaliação e participação ainda não é um elemento dinamizador na gestão universitária o que dificulta a assimilação da avaliação como algo cultural e permanente.

**Palavras-chave:** gestão; avaliação; participação

## **1. SITUANDO A GESTÃO DA AVALIAÇÃO**

Este artigo apresenta resultados parciais dos projetos de pesquisa integrantes do Programa de Avaliação Institucional do Centro de Educação (PAICE), que investigam indicadores de qualidade a partir da implementação de processos de avaliação. O objetivo é comparar e refletir sobre a intensidade da participação da comunidade universitária na avaliação interna: autoavaliação coordenada pela Universidade Federal de Santa (UFSM) nos anos de 2008, 2009 e 2010.

A UFSM é uma instituição Federal de ensino superior, constituída como autarquia especial vinculada ao Ministério da Educação fundada em 14 de dezembro de 1960. Foi a primeira instituição federal criada fora de uma capital brasileira. Localizada na cidade de Santa Maria, no centro geográfico do Rio Grande do Sul, tem sua sede localizada no bairro Camobi, na Cidade Universitária “Professor José Mariano da Rocha Filho”, onde é realizada a maior parte de suas atividades acadêmicas e administrativas.

Como as demais universidades, a instituição vive diante de um contexto marcado pela competitividade local, regional e global, pelas exigências governamentais e institucionais, pelos anseios da comunidade acadêmica onde está inserida, e ao longo do tempo tem buscado uma análise mais aprofundada acerca do desenvolvimento das suas atividades e a consequente

qualidade delas resultante, tendo em vista a prestação de contas à sociedade, considerando critérios de excelência, equidade e relevância social.

Em se tratando de avaliação a UFSM esteve em consonância com o Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB, 1993) quando deu ênfase a avaliação de seus cursos de graduação.

Até então, a fundamentação que deu suporte as atividades de ensino, os objetivos que buscava a forma de organização e funcionamento da estrutura acadêmica, os tipos de avaliação e o controle de qualidade adotado pelos Cursos de graduação foram pontos de análise importantes para a compreensão da situação real do ensino na instituição até o ano de 2003.

Com o advento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) instituído pelo Governo Federal através da Lei nº 10.861/2004, novos marcos regulatórios se impõem e são colocados em prática pela instituição, visto que o SINAES passou a exigir das instituições condições mínimas de qualidade para seu funcionamento, fundamentado na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação de sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional, da sua efetividade acadêmica e social e, especialmente, do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais.

Com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de ensino superior, o SINAES apresenta-se como um sistema de avaliação global e integrada das atividades acadêmicas. Está composto por três processos diferenciados: (i) avaliação da IES - AVALIES; (ii) avaliação dos cursos de graduação – ACG e (iii) avaliação do desempenho dos estudantes – ENADE.

Ao se tratar de avaliação institucional pode-se mencionar que há basicamente três possibilidades de processos avaliativos, a saber, externo, misto e interno. No caso da avaliação externa, temos uma participação formal da comunidade avaliada, embora sejam relevantes os dados obtidos para a avaliação em questão. Neste tipo, os valores estabelecidos, parâmetros e meios são estabelecidos externamente e geralmente a comunidade avaliada não tem consciência do que está sendo avaliado. No sistema misto, mais comum em termos da avaliação institucional vigente, há uma partilha no tocante aos elementos que determinam e coordenam a avaliação. Via de regra estabelece-se uma comissão local que pode atribuir certos pesos e certas medidas que farão parte do processo. No último, um processo de auto-avaliação, tem-se a oportunidade de que a participação da comunidade seja engajada no processo. Nesse último pode se iniciar um processo de avaliação contínua e cuja participação implica em assumir responsabilidades por aquilo que está sendo avaliado.

As três formas indicadas de processos avaliativos estão em consonância com três modos de vivência política e a sua relação com a vida institucional. No caso externo a forma política é conservadora, marcada pela via unidirecional e autoritária. Geralmente nesses casos a participação é passiva e não instiga a busca pela cidadania e politização dos envolvidos. Também nesses casos as transformações e mudanças, quando ocorrem a partir da avaliação, são indicadas e levadas a cabo pela ação dos poderes externos aos avaliados. No caso intermediário,

onde há participação de parte da comunidade na elaboração de alguns critérios e meios de operar a avaliação, cabendo a parte externa a tarefa de indicar e sugerir diretrizes gerais tem-se como contraparte um modelo político liberal. Nesse modelo temos o incremento da participação tutelada quanto aos termos da avaliação e uma participação dos avaliados geralmente fraca e sempre assistida de campanhas de sensibilização. Por fim, no último modelo de avaliação, o interno, somente é possível em sistemas políticos progressistas, os que visam à auto-organização política e a consolidação da cidadania popular.

O conceito central da democracia direta que interessa para a compreensão de uma Avaliação Participativa está ligado à educação do julgamento de sujeitos que lidam com conflitos, desejos e interesses, tal como ocorre na universidade. A democracia participativa envolve a formação da comunidade política e a autolegislação e a auto-vigilância das ações. Um processo pedagógico exigente! (LEITE, 2005, p. 79).

Tais elementos nos remetem ao processo de avaliação da instituição ocorrido na série estudada.

O processo de avaliação interna: autoavaliação desde 2008 se tornou um evento anual no calendário da instituição, coordenado pela Comissão Própria de avaliação (CPA) e implementada pelas Comissões internas de cada unidade universitária.

O evento abrange toda a instituição, sendo, oito centros de ensino, Centro de Artes e Letras, Centro de Educação, Centro de Tecnologia, Centro de Ciências Naturais e Exatas, Centro de Ciências Rurais, Centro de Educação Física e Desportos, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Ciências Sociais e Humanas. Dois colégios: Técnico Industrial e o Politécnico e duas unidades descentralizadas: Unidade Descentralizada de Ensino Superior (UDESS) em Silveira Martins/RS e o Centro de Educação Superior Norte (CESNORS) em Frederico Westphalen/RS.

Foram disponibilizados durante duas semanas no site da CPA cinco instrumentos online; diferenciados por segmentos (aluno, professor, gestor, técnico-administrativo e egresso) a serem respondidos voluntariamente, no segundo semestre de cada ano. Somente em 2010 os alunos dos cursos de pós-graduação também passaram a participar do processo.

Os instrumentos eram compostos em média por 45 perguntas fechadas e procuraram contemplar questões atendendo as dez dimensões do SINAES. As dimensões referem-se: a Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional: a Política para o Ensino, a Pesquisa, a Pós-graduação e a Extensão; a Responsabilidade social da instituição de ensino superior; a Comunicação com a sociedade; as Políticas de pessoal e de Carreiras do corpo docente e técnico administrativo; organização e gestão da instituição; infraestrutura física, Planejamento e avaliação; Políticas de atendimento aos estudantes; Sustentabilidade financeira.

Para a fase de sensibilização em 2008 a CPA promoveu a comunidade seminários com expoentes da área, produziu e distribuiu botões, camisetas, banners, cartazes e canetas personalizadas. Em 2009 e 2010 a fase se resumiu basicamente a uma reunião geral com os coordenadores das comissões setoriais para repassar as tarefas gerais de organização do processo, além de chamadas em destaque e no link notícias no sítio da UFSM. Na fase de

implementação foram divulgados dois relatórios parciais para os setores acompanharem o grau de participação de seus integrantes. Após a realização dos eventos a Coordenação geral solicitou as setoriais um relatório sucinto tendo por base os resultados da autoavaliação contendo pontos fortes, fracos, e detalhamento de plano financeiro para as melhorias, não havendo nenhuma discussão mais ampliada com os investigados sobre a implementação, o desenvolvimento e os resultados dos sucessivos processos.

Entretanto, a Comissão de Avaliação Institucional do Centro de Educação (CAICE) que mantém há mais de dez anos estudos e pesquisas sobre a temática e as práticas na instituição, elaborou por curso projetos de pesquisa para acompanhar os indicadores de qualidade que, ao longo do tempo, vem se destacando nas avaliações. Os resultados quantitativos foram repassados pelo CPD às Setoriais, tais dados nos permitiram produzir análises que geraram categorias de conteúdo político como a participação, qualidade e democracia.

Pensamos ser significativo apresentarmos por ano e por segmento o envolvimento dos participantes nos respectivos processos e em seguida analisamos os reflexos da qualidade da participação.

No ano de 2008 a instituição contava com 13.920 alunos, participaram 3.804 (27%). De 1.187 professores, 438 responderam (37%). Entre 638 gestores 348 participaram (54%). De 2.150 Técnico-administrativos, 300 responderam (14%). A participação de egressos foi de menos de 1%. (UFSM, 2008).

Em 2009, havia 15.857 alunos, participaram 2.862 (18%). De 1.273, 483 responderam ((37%). De 671 gestores 385 responderam (57%). Entre 2.093, participaram 398 (19%). Sendo menos de 1% a participação dos egressos. (UFSM, 2009).

No ano de 2010 dos 16.974 participaram 3.064 alunos da graduação (18%) e de 2.528 alunos da pós-graduação, 256 (10%) responderam. De 1.329 professores, participaram 451 (33%). Entre 640 gestores 258 responderam (40%). De 998 técnico-administrativos 177 participaram (17%). Egressos, menos de 1%. (CPD, 2010)

Como se configuram, estes resultados ensejam uma análise comparada e reflexiva especificamente sobre o quesito participação, uma vez que a comunidade vem se mostrando pouco interessada em processos desta natureza. Quais as causas desta apatia? Certamente que há elementos que nos levam a reflexão e que serão aprofundados a partir de duas categorias; ou seja, a intensidade da participação e o tipo de regime democrático da gestão da avaliação. Frente a tais questões serve bastante bem as ideias de HOUSE (2000) quando nos coloca que a necessidade de embasar a avaliação em alguma forma de responsabilidade moral, de maneira que as reflexões sobre sua justiça, veracidade e beleza configurem sua prática.

Nestes dados apresentados muitos elementos despontam e devem ser investigados, mas a recorrência do dilema da participação, só poderá ser melhormente compreendido a partir do campo da democracia e para compreendê-la, é necessário buscar o entendimento de concepções e redes de significações múltiplas no conjunto de processos e relações que se (re) produzem em seu cotidiano.

## 2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

Sabemos que em sociedade desiguais tipo as latinoamericanas não é consensual o entendimento da palavra democracia e seus significados, especialmente, antes precisam fazer parte da cultura institucional praticada e desenvolvida no meio das relações que se estabelecem nas sociedades. Contudo, em qualquer sociedade o estudo do tema é um campo fértil para o encontro de novas formas em todas as circunstâncias e nos distintos espaços a que temos acesso, inclusive nas universidades.

Sobre isso, BARBER (1997) elaborou e nos apresenta um quadro conceitual de regimes democráticos sistematizado em dois regimes; a democracia representativa que ele divide nas vertentes autoritária, jurídica e pluralista, todas fundamentadas no liberalismo variando apenas na menor (---) e maior (+++) representação e a democracia direta, também denominada de plena, forte ou unitária e que se baseia nos princípios e referências do socialismo sem fim.

A prática da democracia tem suas origens na chamada democracia clássica em que as decisões sobre as pequenas e grandes questões seriam tomadas pelo sistema direto e plebiscitário. Não se concebia a representação, era a totalidade dos cidadãos que decidia. Foi por este viés que a retórica da participação demarcou as comunas da Grécia Antiga, enquanto que Atenas dizia ter uma democracia que se baseava na igualdade de direitos perante a lei, igualdade e franqueza no falar e a igualdade no poder (isonomia, isegoria e isocracia).

No entanto, ao longo dos tempos, desde Rousseau, Marx e Engels tais ideias vêm sendo reelaboradas e recontextualizadas em novas propostas que se ampliam a democracia radical de Laclau e Mouffe, democracia radical de Mansbridge, a comunidade democrática de Berry, o socialismo democrático de Cunningham e a democracia forte de Barber entre outros.

O entendimento é de que os espaços democráticos são sempre espaços de conflito e jogos de interesse e poder, que servem e atendem a determinados objetivos e interesses do sistema dominante. Por isto, em sociedades tipo a nossa de democracia frágil, torna-se difícil caracterizar plenamente uma democracia. BARBER (1997) entende que a participação só é parte do regime da democracia direta, quando expressa um valor principal, em relação a outras formas.

Para LEITE (2005) o debate sobre a democracia clássica suscita dúvidas: afinal de que povo se está falando? Que maioria? Quem decide? Quem expõe ideias usando de franqueza no falar? BARBER (1997) diz que, a democracia forte em oposição à democracia representativa (fraca), não é o governo pelo povo ou das massas, pois o povo não forma uma cidadania e as massas não são livres.

Em que pesem as oposições, e para o resgate do terreno democrático frente às práticas avaliativas, passamos a descrever melhormente os princípios e os referentes da democracia forte segundo concepção de BARBER.

Práticas de democracia forte e participativa podem ser observadas a partir de características básicas como: formação de uma comunidade política, autolegislação e participação constante, transformação de interesses privados em interesses comuns, a transformação de cidadãos

privados e independentes em cidadãos públicos. Em vista disso e segundo este autor, a função primeira seria autoproduzir uma educação de julgamento; uma forma de autoeducação que envolve um processo constante de aprendizagem e remodelagem do mundo em face dos conflitos e interesses humanos.

A perspectiva pressupõe uma cidadania ativa, autovigiada, autolegislada, um governo descentralizado. O cidadão e o povo se confundem. Somos cidadãos a medida da participação política na coisa pública, deliberando-se em assembleias, contribuindo para o bem comum da cidade, do país, da fábrica, da universidade, da escola, do movimento, etc.

Experiências de democracia por meio da participação ao longo do tempo têm sido tentadas em espaços politicamente diferentes. Na universidade também se experimentam tais práticas, no entanto, nos últimos anos com os ares do neoliberalismo as ações se tornaram mais confusa e contraditória perspectivada pelas avaliações regulatórias, às quais a universidade e sua comunidade (professores, alunos, técnicos e egressos) se submetem compulsoriamente para fazer valer uma fachada de produtividade individual e institucional que destoa dos princípios da plena democracia coadunando muito mais com as práticas de democracia representativa, haja vista os processos de avaliação interna: autoavaliação vivenciados pela UFSM, que mesmo que mesmo tendo a titularidade não detém a legitimidade do processo devido seus resultados que em nada contribuem para as mudanças necessárias para melhoria da qualidade.

### 3. OS RESULTADOS PARA A INTENSIDADE DA PARTICIPAÇÃO

É certo que toda avaliação para ser legítima exige participação. Mas a participação em termos de intensidade depende de vários fatores que LEITE (2005, p. 102-103) enquadrado em três grupos: o primeiro relacionado com o controle por parte daqueles que participam do processo avaliativo; o segundo sobre as diferentes maneiras pelas quais a avaliação é realizada e, por fim, o terceiro estaria diretamente relacionado à intensidade da participação, quem são os participantes e de que modo se dá a sua relação com o processo avaliativo.

Em relação ao controle pode-se dizer que os processos de avaliação interna: autoavaliação da UFSM ocorridos na série investigada tem forte controle por parte da Comissão Própria de Avaliação (CPA), um controle médio das Comissões das Unidades e um controle fraco em relação aos diversos grupos que constituem a instituição.

Quanto ao modo de participação no processo de avaliação em nossa instituição, pode-se dizer que a ênfase recaí nas avaliações setorializadas, mediante a aplicação de questionários aos diversos segmentos da instituição. Contudo, estamos ainda muito longe de uma participação direta e democrática, participação no sentido atribuído por LEITE (2005, p.82), a saber, como processo educativo que “deveria propiciar ganhos de experiência no manejo ou na gestão do coletivo, ampliando capacidades de argumentação de cada um e de todos”

No tocante a intensidade da participação, e como vimos anteriormente, podemos afirmar que a mesma é fraca em todos os segmentos ou categorias envolvidas no processo avaliativo. Talvez sejam reflexos de um tipo de avaliação cuja natureza ainda não está em sintonia com

as expectativas e desejos dos envolvidos no processo. Conforme aponta o artigo “Avaliação Institucional e TI na UFRGS” (cf. LEITE et al, 2010, p. 73-92), a inovação das Tecnologias de Informação podem propiciar formas de democratização e permitir o acesso aos resultados, dando visibilidade ao processo como um todo. Essa dimensão de transparência interna e externa pode dar maior credibilidade ao processo de avaliação e tornar a participação mais intensa.

Contudo, além da gestão da participação fazendo uso de TI, certamente o regime que prevalece nas instituições avaliadas é o grande responsável pela intensidade e significado da participação. Dado que a “a participação política não é uma inclinação natural do homem, mas um processo pedagógico em permanente construção através de sucessivas aprendizagens” (LEITE, 2005, p. 77), a vitalidade do processo depende do modo como a própria instituição assume o projeto de avaliação. Sobre essa questão convêm algumas observações.

Cabe lembrar que a avaliação é um processo desencadeado e levado a cabo pela comunidade que compõem a instituição. Nesse sentido, uma vez que a comunidade toma para si a tarefa de elaborar os critérios e parâmetros que regulam e dinamizam o processo avaliativo, também tomará para si a responsabilidade de transformação e mudança indicadas na avaliação. Esse aspecto parece ser fundamental para todo e qualquer processo avaliativo, afinal, a avaliação não é um fim em si mesmo, mas um meio para transformar a realidade e transformar-se a si próprio.

#### 4. (IN) CONCLUSÕES

As considerações expostas no corpo deste trabalho nos encaminham para as seguintes (in) conclusões.

Assim, o que é imediatamente visível aponta-nos para um cenário de adoção de uma cultura induzida pela implementação de mecanismos regulatórios que não tem a força de despertar a participação da maioria dos membros integrantes da comunidade acadêmica.

Tal postura é reveladora do estilo de gestão da avaliação e da instituição, cujas práticas podem-se classificar a partir do enfoque político filosófico do liberalismo na sua vertente mais tradicional e conservadora, ou seja, de viés utilitarista e gerencial onde o índice de democracia é de baixa representação.

Com isso a instituição tem convivido e parece ser natural e normal, o que segundo SOUSA SANTOS (1998) demonstra ser uma universidade de costas para a avaliação, exatamente porque o problema é recorrente, e não se observa esforços para mudar.

Constata-se a falta de um projeto de avaliação integrado ao planejamento e a gestão, de modo antecipativo, reativo, autônomo e alternativo ao processo estatal. Na visão dos gestores é mais cômodo seguir um “guião” ou um programa de computador que apenas quantifica os resultados.

Sem essa consonância, quem toma as decisões sobre a avaliação na UFSM? Quem responde sobre tais resultados? Não há resposta porque não há debate, impera o silêncio, que será rompido no próximo processo.

Sem a intervenção dos atores da comunidade, razão da existência das instituições não se opera mudanças na qualidade dos serviços prestados. Contudo, sem mudança de mentalidade, de atitude, não se faz uma avaliação verdadeiramente democrática. O esforço avaliativo deve ter por finalidade básica o aprimoramento do que vem sendo feito a partir da análise e da reflexão sobre os achados que emergem do próprio processo.

Para que a avaliação conquiste os resultados a que realmente se propõe, é necessário mobilizar as pessoas, as equipes e os gestores envolvidos, ter projeto com início, meio e fim, de modo a propiciar um maior comprometimento com todas as etapas do processo.

Nisso está à utilidade da avaliação para todos os envolvidos, viabilidade, espaço com condições técnicas, administrativas, financeiras, políticas, acadêmicas e sociais; deve ser exato em termos da utilização de instrumentos adequados, garantindo clara comunicação entre os envolvidos e, ainda, assumindo o caráter ético, transparente e democrático.

A partir disso, contrapomos outra rearticulação para pensarmos a avaliação em uma perspectiva menos reguladora e mais emancipadora e participativa, o que talvez venhamos a encontrar nos princípios e referentes da democracia forte, pois só assim que a gestão, a avaliação e a participação na autoavaliação da UFSM serão compreendidas sob o mesmo horizonte.

## 5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 10.861, de 15 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior [SINAES] e dá outras providências. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP**. Secretaria do Ensino Superior SESU. Brasília: 2004.

\_\_\_; **Ministério da Educação/SESU**. Programa de avaliação Institucional das Universidades Brasileiras. (PAIUB). Brasília. MEC/SESU. 1994.

BARBER, Benjamin. **Démocratie forte**. Paris. Desclée de Brouwer, 1997.

LEITE, Denise. **Reformas universitárias. Avaliação institucional participativa**. Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro. 2005.

\_\_\_; [org.]. **Inovação, avaliação e tecnologias da informação**. Pacartes. Porto Alegre. 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Reinventar a democracia**. Cadernos democráticos. 4 ed. Lisboa. Gradiva, 1998.

UFSM. **Centro de Educação**. Comissão de avaliação Institucional do CE. Programa de Avaliação Institucional do Centro de Educação. (PAICE). UFSM. Santa Maria, 2008.

\_\_\_; **Comissão Própria de Avaliação. (CPA)** Relatório Final da Avaliação Interna: autoavaliação da UFSM. Santa Maria. 2008.

\_\_\_; **Comissão Própria de Avaliação. (CPA)**. Relatório Final da Avaliação Interna: autoavaliação da UFSM. Santa Maria. 2009.

\_\_\_; **Centro de processamento de dados (CPD)**. Relatórios parciais da Avaliação Interna: autoavaliação da UFSM. Santa Maria, 2010.