

ESTUDOS ORGANIZACIONAIS - ESORG

**O PAPEL DA LIDERANÇA NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL
DAS IES**

RESUMO

Este artigo tem como objeto a avaliação institucional aplicada nas instituições de ensino superior (IES) no Brasil. Seu principal objetivo consiste em propor pistas de reflexão sobre a relação complexa entre duas variáveis fundamentais, a saber: os resultados da avaliação da qualidade institucional, de um lado, e os modelos de gestão e lideranças aplicados nas IES, de outro. Baseado em tese de doutorado defendida pelo autor, ele se organiza em torno das seguintes questões: em que medida os modelos de liderança condicionam os resultados da avaliação institucional? Como a avaliação institucional pode ser utilizada enquanto ferramenta de gestão? Para respondê-las, explicamos brevemente o funcionamento da avaliação institucional no Brasil, no âmbito do Sinaes, e o papel das lideranças educacionais nesse processo. Nossas conclusões dão conta de que os resultados da avaliação e sua utilização pelas IES tem uma relação muito direta com o modelo de organização das lideranças e o seu respectivo desempenho, que funcionam como agentes integrativos na rede interativa formada por equipes e a situação (SPILLANE, 2006).

Palavras-chave: liderança; gestão; ensino superior; avaliação.

ABSTRACT

This article analyses the institutional assessment applied to higher education institutions (HEIs) in Brazil. Its main objective is to explore the complex relationship between two major variables, namely: the results of the institutional quality evaluation, on the one hand, and the management and leadership models applied in HEIs, on the other. Based on the author's doctoral thesis, this article is organized around the following questions: to what extent do leadership models influence the results of the institutional assessment? How can institutional assessment be used as a management tool? To find the answers, we briefly explain the institutional assessment in Brazil, which is based on the assessment policy called Sinaes, and the role of educational leaders play in this process. Our conclusions state that the results of the evaluation and its use by the HEIs depend directly on the leadership model and on the leader's performance because they work as integrative agents in the interactive network formed by teams and the situation (SPILLANE, 2006).

Keywords: leadership; management; higher education; assessment.

1. INTRODUÇÃO

É ponto corrente na literatura em ciências sociais que as sociedades ocidentais contemporâneas passam, ultimamente, por um conjunto de transformações estruturais no modo de produção, circulação e consumo de bens e serviços. Com efeito, conforme Valente (1999, p.50), nas últimas três décadas, houve uma mudança de paradigma no modelo de produção capitalista, o que implicou transformações nas relações de trabalho e, conseqüentemente, nas esferas econômicas, sociais e culturais. Para o autor, o modelo de produção “fordista” ou “*push*” (de empurrar), predominante em quase todo século XX, deu lugar ao modelo de produção “toyotista” ou *pull* (de puxar), ou conhecido como “modelo enxuto”, acarretando mudanças em práticas, ferramentas, artefatos culturais e valores sociais (KUHN, 1990 apud VALENTE, 1999).

No plano econômico, a transformação em questão significa, portanto, a decadência do modelo fordista, baseado na produção em massa, com trabalhadores pouco habilitados e ferramentas inflexíveis para produzir produtos padronizados, com qualidade razoável, em grande quantidade e com baixos custos. Trata-se, com efeito, de mudança estrutural no modo de produção, que, por seu doravante *modus operandi* racionalizado, passa a depender cada vez mais de um elemento central: o conhecimento. Este é ressignificado radicalmente, na medida em que as sociedades contemporâneas se baseiam cada vez mais nele para estruturar seus modos de produção de bens e serviços (CASTELLS, 1999). Daí que, para Habermas (1987), estaríamos de diante de uma fase “tardia” do capitalismo, na qual o capital intangível constitui a mola mestra do desenvolvimento, este, por sua vez, fundamentado agora em dois padrões, a saber: “um crescimento da intervenção estatal, com o objetivo de garantir a estabilidade do sistema, de um lado; e uma crescente interdependência entre a pesquisa e a tecnologia, que converteu as ciências numa força produtiva dominante” (HABERMAS, 1987, p. 68). Por conseguinte, a produção científica torna-se a principal força produtiva nos tempos pós-industriais, substituindo o valor-trabalho.

Nesse cenário, as instituições de ensino superior (IES) veem seus papéis e funções fortemente transformados, uma vez que ela é o lugar mesmo onde o conhecimento enquanto fator de produção é gerado e transmitido. Com efeito, nas sociedades contemporâneas, que colocam o conhecimento no centro dos processos de geração de valor, as IES tornam-se atores imprescindíveis, pois que produtoras de conhecimento e qualificadoras de profissionais para atuarem nesse novo cenário econômico e social. Ademais, veem-se impelidas a transformar suas práticas para se adequar a esse novo contexto: organização temporal e espacial; estrutura curricular e administrativa; papéis docente e discente; gestão e relacionamento com *stakeholders*.

E é diante desse cenário de transformação social que as avaliações educacionais nas universidades ganham força. Historicamente, elas surgem com a Revolução Industrial, mas só passam a ser praticadas de forma sistemática, em torno de políticas de governo, em meados do século XX, como produto de transformações sociais que culminam no neoliberalismo e no chamado Estado Avaliador, isto é, um conjunto de práticas no âmbito do Estado cujo objetivo último é metrificar e parametrizar os processos e resultados das instituições públicas (BOLÍVAR, 2012, p. 284).

As avaliações configuram-se processo complexo, cíclico e estruturado em diversas fases, dependendo, portanto, de elementos variados para seu bom funcionamento. Neste artigo, nós debateremos um deles: a liderança. Mais

especificamente, analisaremos aqui se e em que medida processos de gestão e liderança podem contribuir para a construção mecanismos avaliativos internos que possibilitem a melhoria de resultados e processos nas IES e, por consequência, a transformação da avaliação em ferramenta de gestão.

Este artigo baseia-se em tese de doutorado que o autor defendeu (ALVES, 2018). Ele retoma, portanto, as principais reflexões e resultados levantados a respeito da relação complexa gestão, liderança e aprimoramento de resultados. Com isso, seu propósito é entender a avaliação como instrumento de transformação e aperfeiçoamento, de modo a refletir sobre as virtudes, potencialidades, limitações e dificuldades das IES em implementar sistemas avaliativos que lhes permitam atuar de forma reflexiva e renovadora.

Dessa forma, as questões centrais em torno das quais se organiza nossa discussão são: em que medida os modelos de liderança condicionam os resultados da avaliação institucional? Como a avaliação institucional pode ser utilizada como ferramenta de gestão? Postos dessa forma, esses problemas de pesquisa orientam-nos, portanto, a refletir sobre o papel da liderança nas IES e suas relações complexas com a melhoria contínua de resultados e processos e, por consequência, a transformação da avaliação em mecanismo de gestão orientado por dados.

Para responder às questões, percorreremos o seguinte caminho argumentativo: em primeiro lugar, situamos as políticas avaliativas no quadro das mudanças sociais que culminam no neoliberalismo, Nova Gestão Pública e avaliação como ferramenta de controle da parte do Estado. Em seguida, explanamos brevemente a história da avaliação educacional, que surge na Revolução e se consolida na década de 1980, e sua história e aplicação no Brasil, no quadro do SINAES; por fim, com base na literatura corrente, definimos o conceito de liderança e como ela influencia os resultados da avaliação institucional e, portanto, a garantia de qualidade educacional das IES.

1.1. Mudanças sociais, políticas públicas e avaliação educacional

Historicamente, a avaliação da educação é um processo de longa data. Madaus, Scriven e Stufflebeam (1983 *apud* BAUER, 2010) consideram que foi a Revolução Industrial sua propulsora, apresentando os exemplos das primeiras iniciativas de avaliação na Inglaterra, na Irlanda e nos Estados Unidos da América.

De fato, na Inglaterra e na Irlanda, as primeiras avaliações de instituições escolares, realizadas por representantes nomeados pelo rei, ocorreram devido à pressão por reformas nos programas educacionais. Segundo os autores (*apud* BAUER, 2010, p. 317), um dos exemplos foi um documento no qual a Comissão Real de Investigação da educação primária na Irlanda concluiu que o progresso das crianças nas escolas da Irlanda estava com desempenho abaixo do adequado e recomendou, como solução, o pagamento de salário aos professores atrelado aos resultados dos alunos.

Além disso, já no fim do século XIX, a avaliação educacional ganha força nos Estados Unidos, com as contribuições de Joseph Rice, que buscava verificar a influência do tempo consagrado em exercícios no processo de alfabetização, em unidades escolares dos Estados Unidos. Conforme Vianna (1995, p. 8), essa avaliação, de caráter experimentalista e quantitativo, levou professores a transformar seus métodos de alfabetização. “Rice, de certa forma, antecipou-se a ideias sobre pesquisa experimental em educação que somente seriam defendidas na segunda metade do século XX” (VIANNA, 1995, p.9).

Assentada no século XIX, a avaliação educacional perdura ao longo do século XX, sob diversas formas, na Europa, Estados Unidos e América Latina. Todavia, é sobretudo no último quartel do século mencionado que verificamos o aprofundamento das políticas de avaliação educacional no ensino superior. Trata-se, tal como classifica Dias Sobrinho (2002; 2003), do período neoliberalista, que vai de 1980 até a primeira década do século XXI e que tem como contexto social a crise do modelo de Estado-providência e a conseqüente redução dos investimentos nas áreas sociais. Nesse contexto, a avaliação adquire características de controle externo da educação, controle por meio do qual o Estado passa a avaliar de forma sistemática os processos e produtos educacionais.

Assim, a avaliação educacional no ensino superior é um fenômeno que se acentua a partir da década de 1980, em que verificamos

"(...) crescente alinhamento da investigação e do ensino com a economia e o mercado de trabalho e, conseqüentemente, com uma ideologia vocacionalista e utilitarista; e a mudança nos paradigmas da ciência, traduzida na alteração profunda da natureza do conhecimento e dos seus modos e lugares de produção [...] crescente influência das ideologias de 'nova direita' e do neoliberalismo nas políticas públicas, entre as quais Representações Estudantis da Avaliação do Ensino Superior, as direcionadas para a saúde e o ensino superior; e, por último, na valorização dos mecanismos de coordenação pelo mercado e a gestão privada como formas de regulação social [...] A presença dos elementos constitutivos desta nova retórica traduz-se, por exemplo, em mudanças nas políticas de administração e gestão dos estabelecimentos de ensino." (CARDOSO, 2009, p.24-27)

Assim, podemos considerá-la que a avaliação do ensino superior configura uma das práticas de governos neoliberais que acentuam do discurso da eficiência na educação, "aproximando profundamente a racionalidade tecno-burocrática das políticas avaliativas, que passaram a tomar como base as habilidades e competências necessárias ao desenvolvimento da nova etapa capitalista – flexível, internacionalizada e excludente" (CUNHA, 2010, p. 115).

Esse período consubstancia, com efeito, o que Almeida Júnior qualificou como sendo "o paradoxo do Estado mínimo e do Estado máximo. Mínimo na responsabilidade e promoção das políticas sociais e educacionais. E máximo nas políticas de controle, entre as quais destacam-se as políticas de avaliação" (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 50). É, em suma, uma nova relação Estado e educação superior, em que aquele "ao mesmo tempo em que procura desonerar-se da responsabilidade de financiar em exclusivo o orçamento da universidade, tem vindo a tornar-se mais vigilante e interventor no que diz respeito à aplicação e gestão dos financiamentos que ainda mantém" (SANTOS, 1994,p. 188 *apud* ALMEIDA JÚNIOR, 2004,p. 123).

1.2. Avaliação das IES no Brasil

Eis, de forma resumida, o pano de fundo sociopolítico que está no bojo de todas as políticas avaliativas da educação superior na contemporaneidade e que influenciam diretamente a avaliação das IES no Brasil, onde a implementação de políticas nesse sentido, no ensino superior, é recente. Conforme explica Sguissardi (1997, p. 46-7), é somente no fim da década de 1980 que se dão os primórdios das políticas de avaliação da educação superior no país, embora já houvesse, desde 1977, avaliação restrita aos programas de pós-graduação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES). Desde

essa década, portanto, duas tendências antagônicas disputaram as discussões no tema: de um lado, a tendência reguladora; de outro, tendência emancipatória:

"(...) duas tendências opostas balizam o debate na área uma, que tem por finalidade básica a regulação e o controle centrado em instrumentos estandarizados e, outra, voltada para a emancipação por meio de mecanismos e processos avaliativos que promovam a compreensão e o desenvolvimento institucional. A primeira abordagem assume várias tipologias, sendo conhecida, dentre outras, como avaliação centralizadora, funcional, contábil, operacional, de resultados. A segunda, por sua vez, recebe fundamentalmente as designações de avaliação formativa, participativa, efetividade social e científica." (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2001, p. 100)

Ao todo, podemos listar cinco iniciativas de política de avaliação ocorridas no âmbito nacional, a saber, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de 1983; a Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior (CNRES), de 1985; o Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES), de 1986; o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), de 1993; o Exame Nacional de Cursos (ENC), de 1996; e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), de 2004.

Essas iniciativas foram classificadas por Almeida Júnior (2004, p.73) em três fases. A primeira delas é chamada de “construção da agenda da avaliação”, vai de 1983 a 1992 e caracteriza-se como o momento em que ganham força os debates entre universidades, associações sindicais, MEC e sociedade, assim como as primeiras experiências práticas isoladas de avaliação. Nessa fase se incluem o PARU, os relatórios dos CNRES e do GERES, além de experiências de avaliação empreendidas isoladamente pela UNICAMP e pela UnB. Para o autor, esses documentos buscam analisar a então chamada ‘crise’ da educação superior brasileira no período e diagnosticar suas causas.

A segunda fase é denominada por Almeida Júnior como “formulação da política”. Definida como um “espaço político de trocas conflitos e poder” (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p.76), essa fase é o momento de elaboração da proposta do PAIUB pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), de sua breve aceitação pelo MEC e, por fim, de sua preterição no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Por fim, a terceira fase, segundo a classificação do autor, consiste na chamada “implementação da política”, indo de 1995 a 1996. Foi nela que se consolidaram a proposta e a execução do projeto governamental de avaliação, baseando-se nas orientações do Banco Mundial. Nessa fase, deu-se centralidade ao ENC.

A última fase localiza-se no pós-2004, com a instituição do SINAES. Ela caracteriza-se também como implementação da política governamental, tendo, porém, um sentido e objetivos diversos daqueles verificados no ENC. De um lado, ela significa uma retomada explícita de princípios do PAIUB, constituindo uma verdadeira política de caráter formativo. Todavia, a partir de 2008, ocorrem mudanças na sistemática de avaliação que deslocaram a centralidade da avaliação institucional para o ENADE, instrumento de medição do rendimento do corpo discente. Segundo autores, isso estaria afetando a concepção original do sistema (LEITE, 2008; BARREYRO, 2009; DIAS SOBRINHO, 2008). Como essas mudanças impactaram sobremaneira o funcionamento do SINAES, pode-se, inclusive, no interior do próprio SINAES, pensar em duas fases da recente história da atual

política de avaliação da educação superior: uma até 2008, centrada no compromisso formativo; outra, após 2008, centrada nos exames, *rankings*, e índices puramente quantitativos. Como nosso principal foco de investigação é o SINAES, vamos nos deter nele mais detalhadamente a seguir.

2. GARANTIA DA QUALIDADE E LIDERANÇA INSTITUCIONAL NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

2.1. SINAES, suas diretrizes e a avaliação institucional

Instituído pela lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o SINAES é, ao mesmo tempo, produto e processo dos esforços no sentido de consolidar a avaliação das IES no país enquanto prática formativa e de melhoria de processos e modelos de gestão universitários. Conforme a lei mencionada, o SINAES é supervisionado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), composta por 13 membros, dos quais cinco são especialistas em gestão ou avaliação da educação superior, três de organizações universitárias e cinco do MEC. Como destacam Rothen e Barreyro (2009, p. 740), trata-se de um órgão governamental, vinculado ao Gabinete do Ministro da Educação. Assim, contrariamente a experiências de outras agências em outros países, “não é uma agência de garantia da qualidade e nem uma agência reguladora; não é executora de avaliações e nem exerce a regulação; é uma comissão que assessora sobre questões técnicas de avaliação” (ROTHEN; BARREYRO, 2009, p. 740).

A implementação do SINAES deve-se, em grande parte, à rejeição, da parte de amplos setores da sociedade, do sistema adotado no governo anterior, centrado no Exame Nacional de Cursos, que, conforme Dias Sobrinho (2010, p. 204), se inspirava no modelo proposto pela OCDE e tinha um caráter economicista. “O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sabidamente, foi a resposta do Governo Lula às críticas ao processo de avaliação da educação superior conduzido pela gestão anterior, considerado ideologicamente comprometido com a perspectiva neoliberal” (HAAS, 2015, p.3).

Ao resumir as premissas político-éticas do SINAES, a CONAES afirma que a avaliação da educação superior deve abarcar os seguintes valores: justiça, rigor, efetividade, integração, globalidade, participação, eficácia formativa, efetividade social, flexibilidade, credibilidade, legitimidade, institucionalidade, continuidade, respeito à identidade institucional, sistematização (BRASIL, 2004^a, p. 93).

Baseando-se nesses princípios, o SINAES vale-se de três instrumentos avaliativos: 1) a avaliação institucional das IES, que se desdobra em autoavaliação, conduzida pelas respectivas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) das IES, e em avaliação externa, feita por comissões designadas pelo INEP; 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), feita também por meio de comissões externas designadas pelo INEP; 3) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), em substituição ao ENC.

A avaliação institucional externa e interna, de que nos ocupamos mais atentamente neste artigo, foi desenhada como central dentro do modelo do SINAES (BRASIL, 2004a, p. 94) e contempla as seguintes perspectivas:

- a) O objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades da IES, centrado em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão segundo os diferentes perfis e missões institucionais. Está compreendida, na avaliação da instituição, a gestão, a

responsabilidade e compromissos sociais e a formação acadêmica e profissional com vistas a repensar sua missão para o futuro.

- b) Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, técnico-administrativo e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados.
- c) os processos avaliativos seguem os procedimentos institucionais e se utilizam da infraestrutura da própria instituição.

Além disso, a avaliação institucional (nas modalidades interna e externa) incorpora resultados de outros instrumentos avaliativos, tais como o Censo da Educação Superior (pesquisa censitária anual feita pelo INEP), o Cadastro das Instituições de Educação Superior (realizado pelo MEC), a avaliação feita por comissões das secretarias do MEC, a avaliação da Pós-Graduação feita pela CAPES. Dessa forma, a proposta é de fornecer um sistema global de avaliação.

Na ocasião, são averiguadas as deficiências e aspectos fortes das IES, com o objetivo de propiciar condições de melhorias não apenas no que diz respeito ao ensino, à pesquisa e à extensão, mas também em relação à totalidade de processos e práticas que constituem o universo de tais instituições e, portanto, ao aprimoramento dos modelos de gestão e liderança.

Vale destacar que ambas avaliações são obrigatórias para que a instituição seja oficialmente reconhecida como integrante do sistema de educação superior brasileiro. Elas subsidiam os atos de credenciamento e recredenciamento presencial e da mudança de status das instituições – de faculdade para centro universitário e deste para universidade.

Ao lado da avaliação institucional externa, de que falamos acima, figura a autoavaliação institucional. Esta é realizada pelas próprias IES, por meio de suas Comissões Própria de Avaliação (CPA). Segundo as orientações do CONAES para a autoavaliação das IES (BRASIL, 2004b, p.12) os requisitos da autoavaliação são: “existência de uma equipe de coordenação; participação dos integrantes da instituição; compromisso explícito por parte dos dirigentes das IES; informações válidas e confiáveis; uso efetivo dos resultados”.

A função das CPAs, portanto, é permitir que as instituições conheçam melhor suas próprias realidades e apliquem as medidas internas necessárias para propiciar maior qualidade à consecução dos objetivos e missões (BRASIL, 2004b). Assim, a missão da autoavaliação é

"produzir conhecimentos, pôr em questão a realização das finalidades essenciais, identificar as causalidades dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e a capacidade profissional dos professores, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com o entorno social e a comunidade mais ampla, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e seus produtos, prestar contas à sociedade, justificar publicamente sua existência e fornecer todas as informações que sejam necessárias ao conhecimento do Estado e da população." (BRASIL, 2004b: 98)

Conforme explicita o documento da CONAES (2004b, p.103), a ênfase da avaliação deve recair nos processos de ensino, pesquisa e extensão, de forma integrada, sempre tendo em vista a concepção de formação e de responsabilidade social definida nos Projetos Pedagógico-Institucionais (PPI) das IES. A partir desse mesmo ângulo, devem ser avaliadas a gestão e a infraestrutura. Ainda de acordo com a comissão, a autoavaliação deve ter um caráter educativo e de

aprimoramento, devendo, portanto, ser evitados ranqueamentos, menções e outros códigos distintivos.

De acordo com Galdino (2011), um dos aspectos a serem considerados é a conscientização da IES sobre a necessidade de adoção de prática diagnóstica permanente, que permeie todas as atividades cotidianas na busca de identificação de limites e qualidades. Todavia, para Leite (2008, p. 834), é justamente a ausência dessa cultura institucional avaliativa que torna as CPAs vazias de efetividade.

No roteiro de Autoavaliação Institucional, de acordo com as diretrizes do MEC, as IES devem adotar o modelo de avaliação proposto pelo SINAES, considerando os eixos e dimensões determinados. Não obstante, como analisam Dias, Horiguela e Marchelli (2006, p. 457), essa atribuição às IES constitui sério problema no contexto da educação superior na medida em que a cultura de autoavaliação ainda é insuficiente. Para os autores,

"(...) a falta de uma cultura sistemática de autoavaliação no país coloca ao SINAES o problema de apresentar às IES um conjunto de princípios, critérios, pressupostos e premissas que lhes sirva de fundamentação conceitual, política e de justificação para a operacionalização dos processos que devem ser implantados." (DIAS; HORIGUELA; MARCHELLI, 2006, p. 457)

Assim, cabe às instituições elaborar a metodologia, os procedimentos e os objetivos conforme suas especificidades e dimensões (BRASIL, 2004b, p. 8), em conformidade com os as dimensões do SINAES. Assim, as autoavaliações, conforme recomendações da CONAES, devem desenvolver-se em três etapas interdependentes:

- 1) **preparação**, que consiste na formação da CPA contendo todos os segmentos da comunidade universitária, planejamento e elaboração do projeto de avaliação, sensibilização da comunidade por meio de reuniões, palestras e outras formas de divulgação. Cada IES precisa definir seu plano de avaliação institucional, centrado em seu contexto, utilizando as orientações do CONAES (Brasil, 2004b: 15) como ponto de partida para a definição e realização do seu projeto de autoavaliação.
- 2) **desenvolvimento**, que consiste no levantamento de informações, realização sistemática de reuniões, seminários internos, definição da metodologia de análise dos dados, elaboração de relatórios parciais e discussão dos resultados com a comunidade.
- 3) **consolidação**, que compreende a elaboração, análise e divulgação do relatório final, o qual deve ser enviado para o CONAES para subsidiar a avaliação externa. Tendo como destinatários a comunidade acadêmica e a sociedade, ele deve explicitar o processo de obtenção, análise e consolidação dos resultados obtidos, devendo incorporar, quando possível, os resultados da avaliação de cursos. Quanto à divulgação, ela deve permitir a transparência do processo avaliativo. Por fim, recomenda-se a realização de um balanço crítico, que seja capaz de pôr em evidência as estratégias utilizadas, as dificuldades e os avanços apresentados, de modo a planejar ações futuras (Brasil, 2004b: 12).

Considerado mecanismo avaliativo com fortes características formativas positivas e integrativas, o SINAES recebeu elogios da comunidade educacional. Todavia, ao longo do tempo, sua implementação se verificou cheia de dificuldades. Como nossa pesquisa de doutorado pôde demonstrar, o sistema, ainda que

configure um modelo de aprimoramento da gestão educacional superior, esbarra em uma série de limitantes, como a falta de estrutura técnica para conduzir as avaliações, interna e externamente, a ausência de cultura avaliativa nas IES, entre outros (ALVES, 2019, p.300).

2.2. A liderança educacional e a avaliação institucional

Diante desse problema, e após explicitar todo o percurso da avaliação educacional nas IES, cumpre-nos enfrentar nossa questão principal: qual o papel da liderança nos processos de avaliação institucional? A complexidade da gestão de IES e o atual contexto de transformação pelo qual está passando a sociedade, afetando diretamente tais instituições, torna a liderança um fator crucial para a qualidade da educação, tanto para os processos de avaliações formais do Ministério da Educação, quanto em relação às demandas naturais do setor.

Por isso, é pertinente refletir mais detalhadamente acerca da atuação de líderes em organizações, trazendo as principais conceituações relacionadas ao tema, e analisar, de maneira mais específica, seu papel na área educacional. Mas, antes de entrar no mérito, é mister indagar: o que é, afinal, a liderança? Uma pista importante para essa questão está nas reflexões de Schermerhorn Jr. (2007, p. 287), para quem a “liderança é o processo de inspirar outros a trabalhar com afinco para realizar importantes tarefas”. Trata-se de uma definição que traduz a capacidade que determinado ator tem para levar seus parceiros de trabalho a realizar determinados objetivos comuns da organização. No mesmo caminho, Chiavenato (1999, p. 558) afirma que liderança representa “a influência interpessoal exercida numa dada situação e dirigida através do processo de comunicação humana para a consecução de um ou mais objetivos específicos. Os elementos que caracterizam a liderança são, portanto, quatro: a influência, a situação, o processo de comunicação e os objetivos a alcançar”.

Wagner III e Hollenbeck (2002, p. 244), em sentido similar, conceituam a liderança em termos de uso de influência simbólica e não coercitiva para dirigir e coordenar as atividades dos membros de um grupo organizado para a realização de objetivos do grupo. Por isso, é importante não confundir liderança com administração, conforme indica Chiavenato (1999, p. 558): “a liderança não deve ser confundida com direção nem com gerência... Na verdade, os líderes devem estar presentes no nível institucional, intermediário e operacional das organizações. Todas as organizações precisam de líderes em todos os seus níveis e em todas as suas áreas de atuação”.

Assim, a liderança enquanto processo motivacional e de convencimento também é uma conceituação proposta por Lück (2014, p. 35), para quem cinco características devem ser destacadas:

- Influência sobre pessoas, a partir de sua motivação para uma atividade.
- Propósitos claros de orientação, assumidos por essas pessoas.
- Processos sociais dinâmicos, interativos e participativos.
- Modelagem de valores educacionais elevados.
- Orientação para o desenvolvimento e aprendizagem contínuos.

Além disso, conforme Jaap Scheerens (2005, p. 7), pesquisas realizadas por cientistas da educação britânicos e estadunidenses mostram que escolas primárias nesses países vinham alcançando melhores resultados que outras em decorrência da atuação de suas lideranças. Para esses pesquisadores, tais resultados não poderiam ser explicados a contento tendo-se em conta apenas as características individuais e sociais dos alunos. “Uma das diferenças encontradas entre as escolas

mais eficazes e as menos eficazes dizia respeito à atitude e à atuação do líder da escola” (SCHEERENS, 2005, p.7). Nesses casos, os líderes de escolas eficazes,

- Envolvem-se diretamente com o ensino oferecido pela escola e com os alunos;
- Avaliam o trabalho de sala de aula de seus professores e o progresso dos alunos;
- Promovem um ambiente de trabalho e uma atmosfera escolar em que o aluno é estimulado a aprender (SCHEERENS, 2005, p.7).

Há, então, nessa perspectiva, competências que o diretor escolar, ou o líder escolar em sentido amplo, deve pôr em prática para garantir o bom funcionamento da instituição educacional. Para os pesquisadores (*apud* SCHEERENS, 2005, p. 7), são elas:

- 1) Promover um ambiente de trabalho estimulante;
- 2) Dar ênfase à capacitação básica;
- 3) Monitorar o desenvolvimento dos alunos;
- 4) Cooperar com os professores em questões curriculares/didáticas;
- 5) Incentivar e premiar professores;
- 6) Supervisionar o corpo docente;
- 7) Prover o aperfeiçoamento da capacitação e da especialização dos professores.

Daí que, como ressaltamos anteriormente, uma liderança de sucesso não pode ser concebida isoladamente nos diversos aspectos da escola (liderança administrativa, liderança curricular etc.), mas abarca a totalidade desta. Dito de outra forma, o diretor escolar terá tanto mais chances de sucesso quanto mais sua liderança for integral (SCHEERENS, 2005, p. 7).

Assim, tomando como base essas conceituações, nossa pesquisa de doutorado pôde constatar que o SINAES acaba sendo subutilizado como ferramenta de gestão por parte das IES. Nas IES que estudamos, nossa pesquisa identificou que muitos aspectos da avaliação eram subutilizados em virtude de uma não compreensão do instrumento como ferramenta de gestão e de uma atuação das lideranças que implicava apenas cumprir as formalidades “burocráticas” instituídas pelo sistema avaliativo.

Um indício nesse sentido, levantado em nossa pesquisa, está em que, nos relatórios das CPAs que analisamos, predominava a descrição sumária de documentos, informações e práticas, de sorte que análises críticas e concretas do contexto global das IES se ausentavam.

Curiosamente, percebemos não se tratar de característica particular das IES que escolhemos para estudar, mas que se apresenta também em outras universidades privadas de médio e pequeno porte no Brasil. Atesta isso pesquisa de Denis Leite (2008), que estudou as CPAs de IES pequenas (com até 500) alunos e concluiu que “relatórios analisados foram mais descritivos do que críticos ou analíticos. Por exemplo, uma CPA informou que ‘existe incubadora empresarial’ outra, nomeou cursos de extensão oferecidos à comunidade, como parte da dimensão responsabilidade social. Deixou de avaliar o que existe, porque existe, para que existe” (LEITE, 2008, p. 863). Outrossim, ao estudarmos os relatórios que compõem as avaliações institucional externa e interna do SINAES nas IES que escolhemos, pudemos constatar contradições e incoerências quanto a seu conteúdo, fontes e detalhamentos, o que para nós evidenciou o mau uso dessa ferramenta de gestão.

A isso se soma outro problema, exposto por nossa pesquisa e corroborado por nossa pesquisa bibliográfica, a saber: no que concerne à avaliação institucional, que nos interessa particularmente, o fato de as CPAs não disporem, como é o caso das duas IES estudadas por nós, de condições materiais, autonomia e preparo técnico suficiente para a autoavaliação. Além disso, pesa o fato, que nos parece mais grave, de não haver nas IES a cultura institucional da avaliação. Conforme Leite (2008, p. 834),

"os mais críticos afirmariam que as CPAs estão 'por fora' desde que foram criadas. Elas estariam a jogar um jogo sem altura como decorrência da própria imposição da política de avaliação e da ausência de uma cultura de avaliação participativa nas instituições. A classificação nacional das IES tornando-se o lado mais visível da avaliação, poderia ser uma sutil ameaça à sobrevivência das CPAs e da autoavaliação das IES."

Certamente, os problemas aqui expostos são fruto de uma rede complexa de entraves de ordem social, política, econômica e institucional que influenciam diretamente a qualidade da avaliação institucional nas IES. Porém, evidencia-se que, como as metas e indicadores propostos pelo SINAES são naturalmente complexos, seu atingimento não se dá senão pelo envolvimento coletivo de todos os *stakeholders*. E esse envolvimento, para acontecer, demanda uma liderança participativa que promova a coesão e integração das partes.

Com efeito, o líder educacional é quem articula e engloba "as várias dimensões da gestão escolar e das ações educacionais, como condição para garantir a unidade de trabalho e desenvolvimento equilibrado de todos os segmentos da escola, na realização de seus objetivos, segundo uma perspectiva interativa e integradora" (LÜCK, 2009, p. 15).

Daí que não se pode esperar nem se contentar com que resultados positivos advenham da atuação de grupos isolados dentro da instituição. Ao contrário, é na inter-relação entre corpo docente e discente, entre o setor financeiro e o de infraestrutura, entre a administração e a CPA, entre outros exemplos, que a IES aprimora sua vida institucional e pedagógica.

Essa exigência atenta para o fato de que às IES impõe-se a tarefa de atuar como um todo integrado, condição imprescindível para a garantia e aprimoramento da qualidade de processos e produtos educacionais. Conforme Lück (2013, p. 22), "o trabalho educacional, por sua natureza, demanda um esforço compartilhado, realizado a partir da participação coletiva e integrada dos membros de todos os segmentos das unidades de trabalho envolvidos".

Por isso, o papel das lideranças é fundamental para, entre outras funções, estabelecer e manter a coesão dos diversos atores em torno de objetivos comuns, assim como encorajar os indivíduos a atuarem na direção de tais objetivos. Davis e Newstrom (apud BERGAMINI, 2006, p. 54) referem que ela é o

"fator humano que ajuda um grupo identificar para onde ele está indo e assim motivar-se em direção aos objetivos. Sem liderança, uma organização seria somente uma confusão de pessoas e máquinas, do mesmo modo que uma orquestra sem maestro seria somente músicos e instrumentos. A orquestra e todas as outras organizações requerem liderança para desenvolver ao máximo seus preciosos ativos."

Por isso, o líder educacional é quem que articula e engloba "as várias dimensões da gestão escolar e das ações educacionais, como condição para garantir a unidade de trabalho e desenvolvimento equilibrado de todos os segmentos

da escola, na realização de seus objetivos, segundo uma perspectiva interativa e integradora” (LÜCK, 2009, p. 15).

Líder educacional nas IES é, portanto, a figura agregadora e motivadora em relação aos objetivos da instituição. Em se tratando da avaliação institucional, seu papel fundamenta-se em atuar para que, por exemplo, o processo de coleta de dados, diagnóstico e prognóstico se desenrole de tal forma que se converta em ferramenta a favor da IES, e não contra ela. Como instrumento de gestão, e não como burocracia.

Por isso, consideramos a liderança papel não apenas restrito à direção, mas, antes, como um processo colaborativo a partir de uma rede interativa entre esta, as equipes e a situação (SPILLANE, 2006), permitindo a sinergia entre os atores da IES. Nesse sentido, destaca ainda Lück (2014, p. 51) que, por meio da liderança compartilhada, “os espaços vazios deixados por uma pessoa poderão legitimamente ser ocupados por outra a partir dos princípios de gestão compartilhada e responsabilidade conjunta pelos resultados de formação e aprendizagem dos alunos”.

Assim, de um lado, a avaliação educacional exerce um papel fundamental no desempenho das IES; de outro, sua eficácia é produto da forma como as lideranças atuam para incentivá-la e torná-la prática enraizada na cultura institucional. A avaliação torna-se formativa ao ser promovida pelas lideranças, deixando de ser vista apenas como formalidade burocrática, de forma que todos passem a reconhecer nesse instrumento uma estratégia enriquecedora da compreensão global da realidade universitária.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Baseando-se em pesquisa de doutorado feita pelo autor, este artigo se propôs a compreender a avaliação institucional das IES, em um contexto social de capitalismo tardio, que, segundo Habermas se baseia numa “crescente interdependência entre a pesquisa e a tecnologia, que converteu as ciências numa força produtiva dominante” (HABERMAS, 1987: 68). Nesse novo cenário, as IES passam a ser vistas como motor do progresso na era do capital intangível. Ela é hoje o que foi a fábrica para a Revolução Industrial: o *locus* privilegiado onde são depositadas expectativas de diversos grupos sociais.

Por essa via, ressignificaram-se as relações entre o Estado e políticas sociais. Com os valores do Estado-providência em crise, buscam-se novas maneiras para lidar com a tensão entre exigências sociais e enfraquecimento do Estado-providência. Adotam-se então estratégias que permitam a redefinição da maneira como os serviços públicos são ofertados, resultando na “adoção de medidas tendentes a atenuar as fronteiras entre o setor público e o setor privado, de modo a permitir que se torne igualmente menos nítida a distinção entre os direitos sociais e os direitos individuais” (AFONSO, 1999, p. 143).

Para tanto, a avaliação de resultados configurou a ferramenta privilegiada pela qual o Estado passa a exercer o controle remoto e *a posteriori* da oferta educacional. A frase de Al Gore é emblemática a esse respeito: “o nosso caminho é claro: temos de transitar de sistemas que responsabilizam as pessoas por processos, para sistemas que as tornam responsáveis por resultados” (AL GORE, 1994, p. 55 *apud* AFONSO, 1999, p. 147). Isso implicará, para a educação superior, a diminuição das despesas do Estado nas IES públicas, o favorecimento da expansão das IES privadas e a implantação de uma cultura gestonária e de mecanismos de controle e responsabilização, tanto para IES privadas quanto

públicas (ALMEIDA JÚNIOR, 2004, p. 47). É assim que, desde 1980, vemos a crescente onda de políticas avaliativas na educação pública.

O SINAES é produto desse longo processo social e político e buscou reler a experiência brasileira na avaliação da educação superior e reestruturar a avaliação com base em um modelo global e sistemático, capaz de integrar instrumentos e espaços avaliativos. Com seus três olhares (sobre a instituição, sobre o curso e sobre o estudante),

Todavia, sua implementação tem, como mostramos uma série de limitantes, que englobam desde a estrutura técnica para ser realizado até a ausência de uma cultura avaliativa nas IES. Diante disso, nossa pergunta buscou problematizar o papel das lideranças nos processos avaliativos e dimensionar sua influência na implementação das avaliações.

Havíamos afirmado que o sucesso ou fracasso da avaliação institucional dependem da existência, nas IES, de uma cultura de gestão que passe pelo *data driven decision making*. E isso depende essencialmente da atuação das lideranças:

"Atualmente, os líderes educativos de sucesso usam a informação de forma exaustiva como um guia para as tomadas de decisões, estabelecendo e priorizando metas e monitorizando o progresso. Usam a informação para definir necessidades, estabelecer metas, planejar intervenções e avaliar o progresso." (GOLDRING; BERENDS, 2008, p. 5 *apud* BOLÍVAR, 2012, p. 257).

Assim, nossa pesquisa pôde concluir que compreender a liderança no processo de avaliação institucional significa não mais associá-la a papéis restritos à direção, mas, antes, como um processo colaborativo e coesivo, a partir de uma rede interativa formada por equipes e a situação (SPILLANE, 2006), permitindo a sinergia entre os atores da IES.

Ao fazê-lo, a liderança exerce um papel fundamental no desempenho das IES nas avaliações, cuja eficácia é produto da forma como os gestores atuam para incentivá-la e torná-la prática enraizada na cultura institucional. Assim, a avaliação institucional só se torna formativa ao ser promovida pelas lideranças, deixando de ser vista apenas como formalidade burocrática, de forma que todos passem a reconhecer nesse instrumento uma estratégia enriquecedora da compreensão global da realidade universitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade* [online], 20 (1999), 139-164. [Consult. 3 jul. 2018]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301999000400007&script=sci_abstract&tlng=pt>. A

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. O processo de formação das políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil (1983-1996). *Tese de doutoramento em Educação*, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz. De exames, rankings e mídia. *Avaliação* [online], 13 (2008), 863-868. [Consult. 25 jan. 2018]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/17.pdf>>.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. *Revista Brasileira de Estudos*

Pedagógicos, 91(2010), 315-344.[Consult. 15 jan. 2018.]. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/576>>. Acesso em:

BERGAMINI, Cecília. *O líder eficaz*. São Paulo: Atlas, 2006.

BOLÍVAR, Antonio. *Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2012.

BRASIL. Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2004^a.

BRASIL. Orientações gerais para o roteiro da autoavaliação das instituições. Brasília: INEP/SINAES, 2004b.

CARDOSO, Sônia. Representações estudantis da avaliação do ensino superior público. *Tese de doutoramento*, Universidade de Aveiro, Aveiro, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação*. Vol.1: A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração: abordagens descritivas e explicativas*. Barueri: Manole, 2014.

CUNHA, Débora Alfaia da. Avaliação da educação superior: condições, processos e efeitos da autoavaliação nos cursos de graduação da UFPA. *Tese de doutoramento*, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

DIAS SOBRINHO, José. *Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. *Avaliação* [online], 8(2003). [Consult. 9 mar. 2018]. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1221>> .

_____. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação*, 13 (2008), 817-825. [Consult. 29 jan. 2018]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/11.pdf>> .

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. *Avaliação* [online], 15 (2010), 195-224. [Consult. 20 ago. 2018]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772010000100011&script=sci_abstract&lng=pt>

DIAS, Carmen Lúcia; Horiguela, Maria de Lourdes; Marchelli, Paulo Sergio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. *Educação e Pesquisa* [online], 32 (2006), 435-464. [Consult. 20 set. 2019]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022006000300002&lng=en&nrm=iso> .

DOURADO, Luiz Fernandes; Catani, Afrânio Mendes; Oliveira, João Ferreira. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação & Sociedade* [online], 75 (2001), 67-83. [Consult. 3 de jul. 2018]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a06.pdf>>

GALDINO, Mary Neuza. A autoavaliação institucional no ensino superior como instrumento de gestão. *XXV Simpósio Brasileiro II Congresso IBERO-AMERICANO de Políticas e Administração da Educação*. Jubileu de Ouro da ANPAE. São Paulo: Fundação Cesgranrio/ Universidade do Grande Rio, 2011.

HAAS, Célia Maria. Política de Avaliação da educação superior implementada no Brasil: questionando o SINAES. 5ª Conferência FORGES, 2015, Coimbra/PT. Autonomia e os modelos de governo e gestão das Instituições de Ensino Superior. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2015. [Consult. 15 ago. 2019]. Disponível em: <http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/11/13-Celia-Haas_Politica-de-avaliacao-da-educacao-superior.pdf>.

HABERMAS, Jürgen. *Ciência e técnica como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 1987.

LEITE, Denise. Ameaça pós-rankings: sobrevivência das CPAS e da autoavaliação. *Avaliação* [online], 13(2008), 833-840. [Consult. 10 abr. 2018.]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/13.pdf>>.

LÜCK, Heloísa. *Perspectivas da avaliação institucional da escola*. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. *A gestão participativa na escola*. Petrópolis: Vozes, 2013

_____. *Liderança em gestão escolar*. Petrópolis: Vozes, 2014

_____. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Positivo, 2009.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* [online]., 17 (2009), 729-752. [Consult. 20 abr. 2017]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362009000400010&lng=en&nrm=iso> .

SCHEERENS, Jaap. *A mensuração da liderança escolar*. Brasília, DF: INEP, 2005.

SCHERMERHORN, John. *Administração*. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

Sguissardi, V. Reforma universitária no Brasil: 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade* [online], 27(2006), 1021-1056. [Consult. 12 fev. 2018.]. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf>>.

SILVA, Gilberto Alves. A avaliação institucional como ferramenta de gestão da qualidade: uma proposta de transformação pela liderança participativa. *Tese de doutorado*. Universidade Aberta. Lisboa, Portugal, 2019.

SPILLANE, James. *Distributed leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.

VALENTE, José Armando. *O computador na sociedade do conhecimento*. São Paulo: Editora da USP, 1999.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. *Estudos em Avaliação Educacional* [online], 12(1995), 7-24. [Consult. 10 jan. 2018]. Disponível em <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2297>> . Acesso em:

WAGNER III, John; HOLLENBECK, John. Comportamento organizacional. São Paulo: Saraiva, 2002.