

Avaliação da Educação Superior Regulação e emancipação

JOSÉ DIAS SOBRINHO*

* Professor titular, aposentado, colaborador voluntário: UNICAMP.

Recebimento: 12/03/03

Aprovação: 22/05/2003

Resumo: O texto apresenta a contradição bastante comum entre duas concepções e práticas de avaliação da educação superior. De um lado, a avaliação é principalmente regulação e controle. Por outro lado, a avaliação é concebida e praticada como instrumento de emancipação. Na segunda parte, são propostas algumas idéias de premissas e ações para um eventual programa de avaliação da educação superior, com base nos princípios da emancipação e dos compromissos públicos.

Palavras-chave: Avaliação institucional; Transformações da educação superior; Transnacionalização; Economização da educação; Avaliação reguladora; Avaliação emancipadora.

Abstract: The text discusses a common contradiction between two conceptions and practices of higher education evaluation. On the one hand, evaluation is basically regulation and control. On the other, evaluation is conceived and practiced as an instrument of emancipation. On the second part of the text, some ideas about principles and actions are presented for a possible program for evaluation of higher education, based on the principles of emancipation and public commitment.

Key-words: Institutional evaluation; Changes in higher education; Transnationalization; Economization of education; Regulatory evaluation; Emancipatory evaluation.

I. Avaliação: controle ou emancipação?

Introdução

Sob o domínio do “Estado avaliador” dos últimos anos, a avaliação da educação superior tem sido praticada como instrumento privilegiado de regulação. Portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização. A primeira parte deste trabalho procura estabelecer o cenário explicativo da concepção e dos usos da “avaliação” como regulação e controle. As ações de regulação – entendida equivocadamente como

“avaliação” - se desenvolvem como parte essencial da agenda de modernização e privatização, em que as instituições educativas são levadas a adotar mentalidades, práticas e formas de organizações voltadas a seus interesses próprios e privados. Duas outras características têm aí papel de grande importância: a transnacionalização e a funcionalização econômica da educação e, portanto, da avaliação da educação superior. Na segunda parte do texto, são apresentados premissas e elementos operacionais como sugestão para uma prática social de avaliação na perspectiva da emancipação dos indivíduos, das instituições de educação superior e da sociedade. É o que está esquematicamente tratado nos pontos que se seguem.

1. *Avaliação, reformas e poder.* Toda avaliação tem um forte significado político e uma importante dimensão ética, não apenas técnica. Ela sempre se produz num espaço social de valores e disputas de poder, que aliás constituem o centro das discussões públicas que a seu respeito se instauram. Para além dos problemas técnicos, são os sentidos éticos e políticos das concepções de educação superior e da própria sociedade que estão essencialmente em questão. Há de se reconhecer a força transformadora da avaliação, ou seja, seu papel central nas novas configurações desejadas para os sistemas de educação superior em conexão com as reformas da sociedade. Com esta visão, muitos países desenvolvidos criaram suas agências de avaliação vinculadas ao núcleo mais duro do poder. No caso da França, por exemplo, a avaliação cumpre um papel importante na reforma da administração pública e modernização do Estado. Em relatório apresentado pelo *Conseil National d'Évaluation* ao Presidente da República, em 1999, o Ministro Zuccarelli, encarregado da “Função Pública, da Reforma do Estado e da Descentralização”, expressou com clareza as relações entre avaliação, poder e reformas: “A avaliação é um instrumento fundamental da reforma do Estado. Nenhum Estado moderno desenvolvido pode abrir mão da avaliação” (CNE, 2000: 56). Essa avaliação, entendida como mecanismo de regulação e controle, tem centralidade nas reformas da educação superior. Por sua vez, as mudanças na educação superior estão sendo produzidas para aumentar a capacidade operacional deste subsistema educacional relativamente às transformações da sociedade e, particularmente, do mercado. Nos processos de modernização dos Estados, as reformas da educação superior são fundamentais e, por sua vez, usam determinados mecanismos ditos de avaliação como instrumento central.

2. *Instituição social ou organização?* Toda reflexão sobre avaliação de instituições e do subsistema do terceiro grau requer uma precisão prévia a respeito dos significados moventes e em muitos casos de âmbito transnacional que se operam na educação superior e em suas relações com as transformações da sociedade. Neste texto, me parece oportuno começar por uma distinção entre instituição

social e organização, relativamente à educação superior. A distinção aqui apresentada segue basicamente as idéias elaboradas a esse respeito por Michel Freitag.

Segundo este autor suíço, professor de sociologia na Universidade do Québec, o que caracteriza uma instituição é a natureza de sua finalidade, que é definida no plano global ou universal da sociedade. A instituição, enquanto prática social, tem como fim o desenvolvimento dos valores da sociedade. Isto requer o reconhecimento público de sua legitimidade e autonomia. Uma instituição universitária se distingue, por sua autonomia, das demais instituições sociais, mas precisa ser referendada e reconhecida externamente, ou seja, socialmente. Ela está comprometida com os fins coletivamente reconhecidos e os valores que os sustentam.

A avaliação entendida como mecanismo de regulação e controle tem centralidade nas reformas da educação superior.

Por outro lado, o que caracteriza uma organização é a instrumentalidade, ou seja, a lógica da adaptação dos meios ao fim particular a que visa. Uma organização se basta a si mesma, é auto-referencial. As prioridades de uma instituição social e de uma organização apresentam uma diferença essencial: “O aspecto institucional reenvia à prioridade dos fins, o aspecto organizacional, à prioridade dos meios”, diz Freitag (1995: 32).

Uma organização social tem compromisso com o saber-fazer instrumental e o resultado prático. Por isso, para ela contam prioritariamente a gestão, a planificação, a eficácia, o sucesso; para ela, a eficiência se torna uma finalidade em si e por si mesma e uma justificativa auto-suficiente. (Freitag, 1995: 32). Marilena Chauí, também com base neste texto de Michel Freitag, completa: “Não lhe compete (à organização) discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe.” (Chauí, 1999: 219).

Aí já se instaura uma distinção importante dos possíveis significados da avaliação. Segundo a concepção de instituição social, a avaliação instaura a reflexão e o questionamento, ou seja, a produção de sentidos; por outro lado, do ponto de vista da organização, a “avaliação”, sendo mais propriamente controle e regulação, prescinde de qualquer exercício de reflexão e de interrogação: os sentidos (da eficiência, êxito, lucro e seus meios, como o planejamento organizacional, a administração eficaz...) já são dados e seus sentidos se completam em si mesmos. Portanto, não havendo questões, o que resta a fazer é quase só medir. Dito isto, é preciso já nesta altura declarar a idéia que constituirá o eixo destas reflexões: a avaliação tem sido um poderoso instrumento, utilizado por governos de distintos quadrantes, para transformar as instituições educativas, por natureza orientadas às dimensões sociais e públicas, em organizações auto-centradas e voltadas aos

interesses privados daqueles que, como clientes, teriam o direito de se beneficiar individualmente da educação e seus efeitos.

3. *Regulação transnacional, neoconservadorismo e neoliberalismo.* Um outro ponto a observar desde logo diz respeito à transnacionalização dos principais modelos e procedimentos de regulação adotados pelos governos, nas últimas décadas. As reformas da educação e os respectivos modelos de regulação não constituem fenômenos isolados. São mais propriamente respostas locais que adaptam estruturas e procedimentos, que teriam sido eficazes em outros países (McCormick e James, 1997: 22). Sob a égide da mundialização, correspondem a dois conceitos fortes: neoconservadorismo e neoliberalismo.

O neoconservadorismo é predominantemente político e moral e tem como valor central a sociedade regulada e hierarquizada. Para tanto, o Estado tem forte presença controladora no campo social e, portanto, no caso que aqui interessa, grande poder de intervenção para modelar o sistema de educação superior. O neoliberalismo flexibiliza os meios de produção para obter mais ganhos de eficiência, respeitando o princípio fundamental da democracia liberal, que é a liberdade de escolha. A combinação desses dois conceitos cria na educação superior o par contraditório: autonomia-controle. O neoliberalismo aumenta a autonomia relativamente aos meios, em função de maior eficiência, diversificação e diferenciação, isto é, liberaliza para facilitar a privatização da educação superior. O neoconservadorismo usa mecanismos ditos de avaliação como controle dos resultados e regulação, o que acaba sendo também uma contradição da autonomia. Esta conjuntura pode ser bem definida pela expressão “Estado Avaliador”, que caracteriza o estado forte, no controle do campo social, e liberal relativamente à economia. Segundo essa lógica, o estado confere maior liberdade à gestão dos meios e processos, como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão da privatização e da mentalidade empresarial em educação. Por outro lado, exerce um rígido controle sobre os fins e produtos, através de mecanismos que chama de avaliação, para consolidar os modelos desejados e orientar o mercado.

4. *Funcionalização econômica e responsabilização.* Como a atribuição do sentido de função econômica à educação superior tem sido amplamente dominante nos últimos anos, a “avaliação” também passa a ter forte relação com a regulação e as práticas derivadas de organizações do mercado. De modo particularmente intenso o declínio econômico que vem se produzindo principalmente desde a crise do petróleo (por volta de 1973) têm imposto à educação a exigência de maior regulação e o uso de mecanismos de mensuração da eficácia e da prestação de contas. “É a economia, com seus constrangimentos em matéria orçamentária, que

levou o conjunto do setor social a se interessar pela avaliação de seus resultados e de suas práticas” (Le Poulitier, 1987, apud Guingouain, 1999: 10).

Em virtude disso, ganhou muita força nos processos do “Estado Avaliador” o sentido de responsabilização (*accountability*), isto é, a obrigação de provar que os resultados obtidos e mensuráveis correspondem a certos padrões externamente convenionados. Quanto mais fortes são as exigências externas de prestação de contas ou responsabilização, tendencialmente menos força terá a avaliação educativa. É o que também pensa John Brennan. Referindo-se à *accountability*, aos controles feitos através da legislação e mecanismos de financiamento, além das interferências do mercado, diz ele: “Onde essas formas de controle são fortes (...) se poderia levantar a hipótese de que o papel da prestação de contas terá mais força que a avaliação” (Brennan, apud Trow, 1998: 19).

A avaliação educativa não pode se confundir com a prestação de contas, com a mensuração e muito menos com o mero controle.

5. *Controle tomado como “avaliação”*. A avaliação educativa não pode se confundir com a prestação de contas, com a mensuração e muito menos com o mero controle. Sua intencionalidade é radicalmente distinta da simples regulação. Esta observação é necessária porque na opinião pública e em muitos setores da administração central e até mesmo em determinados âmbitos acadêmicos se dá o equívoco, carregado de pesadas conseqüências, de identificar-se avaliação com medida e controle. Na educação superior, principalmente, os mecanismos chamados de avaliação usualmente assumem funções políticas de classificação que legitimam e estimulam instituições, programas, indivíduos e também consolidam mentalidades e estilos. Isto tem sido feito através de instrumentos pontuais, fragmentados, desligados dos processos e ditos objetivos, para permitir as classificações e hierarquizações. Neste caso, as informações e as classificações são organizadas sobretudo para uso dos “clientes”.

Essas práticas fundadas na suposta objetividade e apoiadas em instrumentos de grande apresentação técnica e pretensamente imunes a valore, com tais intencionalidades, estruturas e procedimentos metodológicos poderiam ser chamadas de “duras”. Segundo Guingouain, elas “são freqüentemente associadas à ‘tecnologia’. É uma avaliação externa fundada sobre a pesquisa de dados ou de indicadores mensuráveis. Busca-se aí uma certa sistematização na coleta de dados e uma radicalização dos procedimentos que aumentam sua transmissibilidade. O avaliador se coloca em uma estrita neutralidade. A avaliação se inspira em métodos experimentais. É freqüentemente pela estatística, para não dizer pelo cálculo, que essas práticas justificam sua validade” (1999: 16).

No Brasil, a prática mais notória dessa tecnologia aplicada à educação superior consiste no Exame Nacional de Cursos (ENC, popularmente conhecido como Provão), que se diz medir desempenhos estudantis para assim determinar o valor dos respectivos cursos e instituições. Como se sabe, este exame vem mais ou menos associado ao procedimento conhecido como Análise das Condições de Ensino. Embora não seja o único, o Provão na prática tem sido o instrumento mais importante para pretensamente medir e determinar objetivamente a “qualidade” da educação superior. De enorme visibilidade na mídia, tão fortemente impregnou o imaginário social que passa por ser “a” única “avaliação” possível e verdadeira.

6. *Testes nacionais.* Muitos problemas são apontados na literatura a respeito dos testes nacionais ou exames gerais. Menciono aqui apenas alguns poucos elementos críticos. Talvez os mais sérios derivem do fato de que esses exames, como é o caso do Provão, são procedimentos isolados e orientados para o controle, carecendo assim de uma concepção política e de uma intencionalidade educativa socialmente produzidas. O Provão reduz a autonomia profissional do professor e não fornece elementos para um melhor aproveitamento pedagógico do estudante; baseia-se numa premissa falsa de que haveria correspondência mecânica dos desempenhos escolares com as profissões e empregos; não considera as condições individuais de partida e tampouco as especificidades, projetos e condições de produção das instituições, como se os pontos de chegada devessem ser equivalentes para todos e como se todos tivessem realmente as mesmas condições para competir; reduz a aprendizagem a simples desempenho ou manifestação externa, isto é, capacidade de responder aos itens do instrumento de aferição; limita a qualidade a um resultado matematizável alcançado numa prova; consolidando os resultados em escalas hierarquizadoras vai produzindo com o tempo uma imagem social dos cursos e, por extensão, um modelo de educação superior que prioriza o ensino orientado aos empregos; desvaloriza a pesquisa, os esforços de alta qualificação em mestrado e doutorado, e inibe a construção autônoma de conhecimentos e críticas; desconsidera a formação humana integral fundada em valores sociais e públicos; define externamente o currículo de fato, controlando o que é ensinado, como é ensinado, o que é supostamente aprendido e o que é pretensamente aprendido (Madaus, apud Cardoso, 1993: 82); toma a qualidade por uma mera representação, sem apontar os problemas reais, as causalidades e as potencialidades; não estimula as reflexões coletivas e o envolvimento da comunidade universitária em projetos de transformação da formação humana integral, das relações intersubjetivas, dos currículos etc.. Em resumo, “exames nacionais, como o Provão, não põem em questão o currículo, a organização didático-pedagógica, os valores da formação, não interrogam sobre os contextos, processos, causas dos êxitos e

fracassos, ações e atitudes que devem ser postas em prática, realidades essas que ultrapassam em muito o tema da retenção de conteúdos por parte dos alunos. Tentam verificar a demonstração de aprendizagem de determinados conteúdos e supostamente algumas habilidades, mas não questionam nem os conteúdos, nem as habilidades cobrados. O valor científico e a relevância social destes, em termos da formação, estão acima de qualquer questão” (Dias Sobrinho, 2000: 170).

Desta forma, o Provão é um instrumento de verificação de desempenho. Como controle, pode ser útil para instrumentar práticas regulatórias, como é o caso da expansão do mercado educacional, mas não chega a indagar sobre os sentidos das formas e conteúdos pedagógicos no horizonte da formação humana, tampouco da pertinência e da equidade e muito menos age para consolidar um modelo de universidade com sentido público e social. Sendo um instrumento imposto, recusa a participação ativa dos sujeitos da comunidade educativa e impede um compromisso destes com as transformações pretendidas (Dias Sobrinho, 2002: 163). Portanto, a rigor, o Provão não pode ser considerado avaliação educativa.

O Provão estimula a lógica da competitividade, não da solidariedade. Do sucesso individual, não do interesse social. Da privatização e da mercadorização da educação, não do sentido público e da democratização. Em sua lógica, formação e conhecimento são considerados bens privados, então acessíveis a quem possa comprá-los ou de alguma forma deles se beneficiar para uso próprio. A competitividade que aí se instaura acaba produzindo a dissolução da comunidade, das relações sociais cooperativas, ao tempo em que entroniza a supremacia do sucesso individual a qualquer custo. Com isso, reforça a idéia do valor utilitarista e eleva o individualismo a princípio moral: tem preço e apreço o que é útil e apresenta interesse individual, não os valores sociais tendentes à universalização.

7. Avaliação e produção dos sentidos. A avaliação educativa tem uma lógica diferente da classificação, da comparação competitiva entre realidades distintas, bem como do controle que visa a conformidade e a conservação. É muito mais que um retrato momentâneo de parte de uma realidade fixa. Ultrapassa largamente a simples medida e verificação. A avaliação educativa requer a construção coletiva de um pensamento sobre a filosofia educativa, em que emergem os questionamentos a respeito dos sentidos éticos, políticos, filosóficos, ou seja, profundamente humanos, que a instituição em seu conjunto está produzindo em suas ações sociais e educativas. A lógica da avaliação educativa é distinta da lógica do mero controle: “Não simplesmente quantificar as proporções de uma aprendizagem obtida, medir a eficiência e produtividade de um curso, classificar (...), mas focar a questão dos sentidos que se vão construindo nessa comunidade de aprendizagem, de valores e de comunicação, enfim nessa teia de relações pessoais e intersubjetivas. Mais que resultados obtidos pelos alunos ou por uma instituição,

o objeto em foco passa a ser prioritariamente as relações sócio-educativas, isto é, as relações intersubjetivas concretas, as representações, as estruturas, em função da formação do estudante. A formação como fim, portanto, mas formação em seu sentido mais completo” e humanamente expandido (Dias Sobrinho, 2000: 162).

II. Sugestões para uma avaliação da Educação Superior

Introdução. Duas funções devem ser levadas em conta ao pensar as responsabilidades do Estado e da comunidade educativa relativamente à Educação Superior: regulação e avaliação propriamente dita. Uma não se confunde com a

outra, são distintas e devem se completar. A função de regulação, de responsabilidade do Estado, instaura procedimentos de controle e fiscalização para assegurar as condições de existência de um sistema de boa qualidade e necessariamente consolidado como um serviço público. Esta função não deve se esgotar em si mesma. A regulação deve se articular com a função de avaliação educativa, que, para além do mero controle, se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social. Duas transformações radicais das concepções e práti-

**A avaliação da E. S
deverá ser concebida
como um amplo
processo de
conhecimento,
interpretação,
atribuição de juízos de
valor, organização e
instauração de ações e
metas para melhorar o
cumprimento das
finalidades públicas e
sociais das instituições.**

cas vigentes no campo da regulação-avaliação seriam, então, imprescindíveis. Em outras palavras, essas transformações deveriam oferecer uma outra direção, um outro sentido filosófico e ético. Em primeiro lugar, que a regulação não tenha uma simples função burocrática e legalista, nem se esgote em si mesma, e sobretudo que a avaliação tenha sempre uma intencionalidade educativa, devendo ser concebida e praticada como ação social formativa e construtiva, não como mero controle, fiscalização e hierarquização. A avaliação educativa não deve ter conotação mercadológica e competitiva, nem vinculação com financiamento e tampouco pode dar margem ao estabelecimento de *rankings*. Seus objetivos devem ser estritamente educativos, fornecendo informações para a melhoria das práticas pedagógicas. Ao mesmo tempo, e este é o segundo ponto importante, os diversos procedimentos avaliativos devem estar articulados a um programa fundado numa concepção que seja capaz de implementar práticas integradoras. Assim, todos os estudos, análise, debates que se fazem em distintos momentos de um

processo contínuo devem estar integrados num desenho unitário de avaliação institucional. Essa concepção de avaliação tem a globalidade e a integração como referências a atingir e deve sempre buscar assegurar que sua função seja primordialmente pedagógica, educativa, proativa, formativa, mesmo quando se utilize de práticas de controle.

Premissas e características principais. A avaliação da Educação Superior deve desenvolver-se a partir das seguintes **premissas**: educação é um bem público, direito do cidadão e dever do Estado; formação e conhecimento são capitais da sociedade. Portanto, todas as Instituições de Educação Superior, independentemente de sua natureza jurídica, de sua mantenedora, de dependências administrativas e de suas vocações institucionais, têm uma responsabilidade pública e uma finalidade social. Todas elas, respeitadas suas especificidades, devem estar comprometidas com a formação de cidadãos com elevada competência técnico-profissional e ético-política. As atividades científicas e pedagógicas de ensino, pesquisa e extensão, isto é, a produção e a difusão de conhecimentos científica e socialmente relevantes, bem como uma eficaz administração e a vivência institucional devem estar orientadas para propiciar a participação ativa dos indivíduos na vida social e econômica e a consolidação dos valores fundamentais da democracia.

Disso decorre o sentido público e social também da avaliação. A avaliação da Educação Superior deverá, portanto, ser concebida como um amplo processo de conhecimento, interpretação, atribuição de juízos de valor, organização e instauração de ações e metas para melhorar o cumprimento das finalidades públicas e sociais das instituições. Essas atividades de discussão, análise, valoração, tomadas de decisão e ação relativamente às prioridades de cada instituição devem ter caráter social. Em grande parte, devem ser realizadas coletivamente e segundo as práticas institucionais. A avaliação não deverá ser realizada, então, como um processo de controle, punição ou premiação; mais propriamente, deve ser um processo integrado às estruturas pedagógicas, científicas e administrativas, com a finalidade principal de melhorar o cumprimento da responsabilidade social das IES, por meio de um aumento consistente da profissionalização dos docentes, revisão crítica dos currículos, programas, práticas pedagógicas, valor científico e social das pesquisas, impactos e inserção institucional na comunidade local, nacional e mundial etc.

A avaliação educativa há de ser **formativa**. Isto significa que ela não pode ter como função principal e (muito menos) exclusiva o controle, nem tampouco restringir-se à fiscalização de normas legais e ao ajuste às demandas do mercado. Não que a regulação não seja legítima e necessária enquanto instrumento do Estado. Entretanto, ela não pode substituir a avaliação educativa, cujo propósito é a melhoria, não o simples controle. Disso se deriva que a avaliação com

intencionalidade e função educativa deve ser desvinculada das medidas do financiamento e de qualquer mecanismo de premiação/punição e tampouco deve produzir hierarquizações (*rankings*) de instituições.

A avaliação institucional educativa deve ser um amplo e democrático processo de busca de compreensão das dimensões essenciais de uma instituição e de organização das possibilidades de transformações. Portanto, deve estar orientada essencialmente para as finalidades essenciais da instituição, sob os seguintes aspectos: conhecimento, compreensão, redefinição, valoração e construção das transformações desejadas. Estando voltada para a melhoria do funcionamento institucional e sua responsabilidade social, e não atrelada às necessidades de momento dos governos e do mercado, a avaliação requer uma decisão política de cada instituição no exercício de sua autonomia. Ainda que não imposta de cima para baixo e de fora, moral e eticamente não há como uma instituição educativa deixar de realizar a avaliação, como resposta à exigência ética da melhoria do funcionamento institucional, elevação da efetividade científica e social e aumento da conscientização da comunidade acadêmica. Como a educação comprometida com as necessidades e interesses públicos são de responsabilidade coletiva da comunidade educativa e do Estado, a avaliação há de ser **democrática e participativa**.

Além disso, a avaliação deve ser **global** (busca de compreensão do conjunto) e **contínua**. Assim, além de evitar as análises fragmentadas (que muitas vezes dão uma visão distorcida da realidade complexa de uma IES), a avaliação se realiza como um processo permanente de construção da qualidade. O que importa é a compreensão de conjunto da universidade, como passo necessário para a construção e consolidação de sua qualidade, de acordo com os requisitos éticos do desenvolvimento social.

Mais que prometer verdades acabadas e julgamentos definitivos, a avaliação deve ser um processo que utiliza os recursos e procedimentos técnicos e científicos adequados e necessários para garantir credibilidade e reunir o máximo possível de elementos para a reflexão e a ação, respeitadas as características de cada instituição. Assim, valoriza o rigor técnico e científico, mas também se assume como processo político que respeita as contradições e o pluralismo.

A avaliação deve lançar seu olhar prioritariamente às grandes estruturas institucionais. Mais que controlar as atividades do docente, importa avaliar a docência, mais ainda que a docência, importa a formação que está sendo proporcionada. Melhor que examinar disciplinas, é avaliar currículos, em sentido pleno. Mais vale avaliar os sentidos agregados da formação de um estudante, que simplesmente tentar comprovar se aprendeu ou não alguns conteúdos. Mais que contabilizar a produção científica de um pesquisador, é preciso avaliar os significados da pesquisa para a ciência, a formação humana, a cultura e a sociedade.

Características principais. Uns pares de palavras podem de alguma forma sintetizar os elementos mais importantes de uma avaliação institucional, nos termos aqui propostos¹.

Globalidade e integração. A avaliação institucional deve ter como objeto a totalidade da instituição. A globalidade instaura horizontes de aproximação e perspectivas de integração. É, portanto, uma categoria de busca de relações. A avaliação institucional precisa procurar estabelecer uma compreensão integrada e articulada do conjunto da universidade. Além de analisar a existência ou carência de articulação entre as partes, a avaliação deveria promover mecanismos de construção e consolidação da integração.

Processo pedagógico e formativo. Privilegiar o sentido formativo e pedagógico corresponde a pôr o acento nos dispositivos da ação, nos dinamismos dos processos, no desenvolvimento das relações sociais, que têm grande potencialidade educativa. O processo de compreensão de todas as dimensões da instituição deve produzir as possibilidades de tomada de consciência a respeito daquilo que é necessário fazer para melhorar a universidade, sem esquecer que também as falhas e dificuldades podem ser formativas. Produzindo, organizando, sistematizando os conhecimentos, reflexões e juízos de valor internos e externos, a avaliação inter-vém qualitativamente no desenvolvimento dos processos e nas estruturas comunicativas da universidade. Atua, assim como dispositivo educativo das pessoas que nela se envolvem.

Ênfase qualitativa. Privilegiar o qualitativo, dado seu maior potencial educativo, não significa negar o quantitativo e nem estabelecer nenhuma oposição entre eles. Estatísticas, bancos de dados, estudos quantitativos constituem uma base sólida para a avaliação. Entretanto, esta abordagem é insuficiente e incapaz de trazer toda a riqueza de significados, se a ela não se aplicam reflexões e produções de sentidos através de procedimentos qualitativos.

Flexibilidade. Dadas as características dinâmicas do processo e considerando que ele opera numa realidade viva, plural, contraditória e em permanente mudança, os procedimentos metodológicos da avaliação devem comportar certas margens de flexibilidade e adaptabilidade. A avaliação é um processo em construção, um modelo para armar coletivamente que precisa permitir alterações ao longo de seu desenvolvimento, sem que isso signifique permissividade e falta de sentido de organização.

Credibilidade e legitimidade. Sendo um processo pedagógico e técnico, que envolve conjuntos sociais atravessados por contradições e diferenças, a avaliação institucional deve possuir um profundo sentido ético. Exige capacidades técnicas

¹ Ver meu artigo "Una experiencia brasileña de evaluación institucional", in Cuadernos IRC, v. 1, nº 1, abril 1999, Barcelona.

e ético-políticas. Isso tem a ver com a credibilidade e legitimidade técnica e política das pessoas que se envolvem no processo não individual, mas institucional e socialmente.

Institucionalidade. Esta categoria se relaciona com a globalidade, no que se refere ao objeto da avaliação, e à legitimidade do processo. É institucionalmente, isto é segundo as determinações e a cultura de cada instituição que o processo avaliativo se desenvolve. A avaliação institucional, formalmente institucionalizada, se submete aos critérios instaurados em processos comunicativos da comunidade.

Continuidade. A avaliação deve ser um processo contínuo, instaurando-se como cultura. A avaliação contínua pode vir a ser uma fonte permanente de conhecimentos, informações e juízos qualificados sobre o funcionamento, os resultados, os impactos sociais das atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão, serviços em geral, aspirações da comunidade e assim por diante. Mais que isso, poderia ser uma fonte permanente de produção de sentidos e questionamentos a respeito das finalidades essenciais da instituição. Dessa forma, poderia ser um processo a articular de modo consistente as reflexões e as práticas universitárias.

Níveis. A avaliação da Educação Superior teria dois níveis: nacional e de cada instituição. Em termos nacionais, poder-se-ia pensar na criação de uma Comissão Nacional de Avaliação, a ser constituída por membros de reconhecida competência ética e científica. A função principal dessa Comissão seria a de contribuir para que os processos avaliativos tenham boa qualidade técnica e política e sejam eficazes na melhoria e consolidação dos processos científicos, pedagógicos, administrativos e institucionais da educação superior, tendo em vista os interesses públicos e sociais. Sua função não seria a de avaliar ou julgar as IES, e sim a de coordenar esforços para a melhoria do sistema, através de logística, organização e interpretação sistemática de informações, assessoria técnica e sobretudo de um trabalho que garanta uma certa unidade quanto aos princípios básicos e aos procedimentos mais importantes.

O outro seria o nível institucional. Um processo de avaliação deve desenvolver-se nas instituições de modo contínuo, estabelecendo ciclicamente três dimensões essenciais: a) *auto-avaliação* ou *avaliação interna*, b) *avaliação externa* e c) *re-avaliação e meta-avaliação*. Essas dimensões devem se complementar e, juntas, produzir um processo integrado e consistente.

A) Avaliação interna. A avaliação deve ser realizada pela comunidade universitária interna e externa. A auto-avaliação deve contar com ampla participação da comunidade interna, a quem, segundo decisões e normas estabelecidas institucionalmente, cabe definir os princípios, a concepção básica, o objeto, os sujeitos, procedimentos, objetivos e usos do processo avaliativo, para compreensão e melhora dos compromissos fundamentais da IES.

A comunidade universitária deve participar *institucionalmente* desse processo, tanto nas discussões sobre a concepção, as finalidades e o desenho da avaliação, quanto no levantamento e organização das informações e dados quantitativos, nas pesquisas, interpretações e valorações de caráter qualitativo. Dessas ações deverá resultar um conjunto estruturado de informações que possam permitir uma imagem global dos processos sociais, pedagógicos e científicos da IES e sobretudo identifique as causalidades dos problemas e as potencialidades para tornar melhor a instituição.

Quanto mais ampla e dedicada a participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos.

O foco central da avaliação deve ser a formação, em seu sentido mais amplo, complexo e completo, entendida aqui como a principal responsabilidade social da Educação Superior, e não desvinculada da questão da produção e disseminação do conhecimento. Em

outras palavras, a formação de cidadãos competentes e éticos é a principal função do mandato social recebido e a respeito do qual deve a instituição educativa prestar contas. É em função da formação e dos sentidos públicos e sociais da instituição educativa que devem ser avaliados o ensino, a pesquisa, a vinculação com a comunidade, a gestão, a infraestrutura etc..

A avaliação institucional deve ter um caráter educativo, de melhora, não de punição ou premiação de indivíduos, grupos ou instituições. As comparações devem ser sobretudo internas, devendo ser evitados os *rankings* e classificações através de notas, menções e distintos códigos numéricos e outros.

Todos os dados essenciais e pertinentes e as apreciações e críticas devem ser consolidados em relatórios, os quais, uma vez discutidos e aprovados pela comunidade, tornam-se documentos oficiais. Esses relatórios devem dar conta do desenvolvimento da avaliação institucional em sua vertente interna, combinando levantamento e organização de dados e apreciações valorativas, e constituir uma parte importante do material a ser examinado na avaliação externa.

Quanto mais ampla e dedicada a participação dos atores universitários, mais significativo poderá ser o processo de auto-avaliação em termos educativos. A auto-avaliação é, dessa forma, um processo social e coletivo de reflexão, produção de conhecimentos sobre a universidade, compreensão de conjunto, interpretação e trabalho de melhora.

B) Avaliação externa. Uma vez realizado um significativo trabalho de auto-avaliação e consolidado um relatório consistente, a IES se submete a uma avaliação externa. Essa avaliação é feita por pares da comunidade científica, pertencen-

tes a outras instituições de educação superior, portadores de reconhecida capacidade técnica e ampla compreensão das instituições universitárias nacionais e internacionais, bem como por representantes da sociedade organizada, notadamente por membros de associações profissionais e sindicais e ex-alunos.

Há várias maneiras de constituir o corpo de avaliadores externos, dependendo das ênfases e de critérios práticos e mesmo econômicos que cada instituição decide privilegiar. Por exemplo, a avaliação externa pode ser feita por uma só comissão para toda a instituição, contando com especialistas em todas as principais áreas que estão sendo avaliadas. Esta conformação de comissão única e interdisciplinar privilegia a compreensão e a avaliação da universidade como um todo, para além das carreiras e cursos isolados. Privilegia as interações, a busca de integração e de articulação das relações de caráter pedagógico, especialmente a concepção de currículos e programas mais integrados, e a implementação de ações administrativas e educativas de ensino e pesquisa que fortaleçam um projeto global de universidade. Uma única comissão para toda a instituição é interessante para reforçar a visão da globalidade, além de mais rápida e econômica, porém certamente não pode fazer uma análise mais detalhada de cada item avaliado. Ganha em visão de conjunto, mas perde em profundidade na análise das partes.

Pode também a universidade optar pela constituição de distintas comissões externas, por exemplo, uma para cada grande área de conhecimento. Neste caso, uma comissão de especialistas em ciências sociais avalia a área de ciências sociais, outra se encarrega das faculdades/departamentos/carreiras/cursos tecnológicos, uma terceira comissão se dedica aos cursos e unidades da área de saúde etc.. Aqui se privilegia a visão da área e as possíveis relações entre suas distintas disciplinas e instâncias.

Outro modelo institui uma comissão de pares para cada faculdade e seus cursos. Por exemplo, somente químicos avaliam a faculdade de química, a faculdade de arquitetura é avaliada exclusivamente por arquitetos etc. Neste caso, as apreciações críticas certamente ganham em aprofundamento e detalhamentos, graças ao melhor conhecimento das especificidades científicas e profissionais das disciplinas científicas, porém perdem em compreensão geral e articulada do conjunto. Ademais, quando, por exemplo, somente os engenheiros avaliam a engenharia, há uma tendência a insistir nos mesmos valores já consolidados nessa comunidade específica, sem novos questionamentos e demandas de cientistas e profissionais de outras áreas. Pode, então, ocorrer uma análise um pouco restrita a problemas internos das carreiras ou disciplinas científicas - e isso é sem dúvida também necessário - contudo sem produzir as discussões da interdisciplinaridade e a percepção ampla da formação universitária, profissional e cidadã.

Mais interessante parece ser a combinação desses critérios: as comissões externas devem dar conta das principais especificidades da área, porém também

compreender a interdisciplinaridade e as questões de conjunto, que ultrapassam a realidade de cada carreira. Não se pode perder a dimensão institucional da avaliação, isto é, também a avaliação externa deve buscar a totalidade, a globalidade, mesmo quando analise setores determinados da universidade. Assim, o critério da interdisciplinaridade parece ser importante em qualquer formato de comissão externa, bem como as possibilidades de análises específicas e globais.

A avaliação externa deve ser coerente com os objetivos da avaliação interna. Como na avaliação interna, o trabalho pedagógico e científico que produz a formação e os compromissos sociais da instituição devem ser o foco central também da avaliação externa. Porém, para um melhor conhecimento dessa dimensão acadêmica, filosófica e política, também é necessário compreender as relações sociais e de trabalho, a eficiência administrativa, a eficácia dos processos interpersonais que se desenvolvem nas distintas instâncias. Também é imprescindível conhecer todos os dados importantes da infraestrutura, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a pesquisa e com o ensino, como laboratórios, bibliotecas, equipamentos, instrumentos técnicos etc, sem nunca perder de vista as finalidades essenciais da instituição educativa. É também de enorme importância a apreciação crítica dos fluxos de informação, bem como a análise do funcionamento das câmaras, conselhos, comissões e outras estruturas democráticas da instituição.

Dentre os objetivos da avaliação se contam o de conhecer as fortalezas e os problemas da instituição, saber da adequação de seu trabalho com respeito às demandas sociais, as clássicas e as novas, identificar os graus de envolvimento e os compromissos de seus professores, estudantes e servidores tendo em vista as prioridades institucionais básicas. Por isso, tanto na avaliação interna quanto na externa, é necessário saber como estão se desenvolvendo o ensino, a formação profissional e cidadã, qual está sendo o destino dos ex-alunos, a adequação dos critérios de aprovação e promoção de estudantes em seus cursos e de professores na carreira docente, avaliar a integração/desintegração entre teoria e prática, entre o que a universidade produz e as necessidades sociais etc. Mas, não basta levantar as deficiências. Além disso, é importante identificar as possibilidades reais para a superação das deficiências.

Além dos assuntos próprios do ensino, dos currículos, das metodologias, da relação professor-estudante, em outras palavras, do universo do ensino e da pesquisa, os pares externos, continuando o que foi feito pela comunidade interna, devem buscar também conhecer e julgar o real processo de investigação, a eleição dos temas prioritários em conformidade com os compromissos fundamentais da instituição, a forma como se constituem os grupos de pesquisa, as necessidades de laboratórios, bibliotecas e outras estruturas básicas, a política de formação continuada dos docentes e pesquisadores, o interesse por intercâmbios e colaborações

inter-institucionais, a relação com o setor produtivo e outros setores escolhidos da sociedade, bem como com as associações científicas nacionais e internacionais. Para atingir esses propósitos, é necessário lançar mão de vários recursos metodológicos, muitas vezes de forma combinada. Simplificando, os recursos quantitativos são importantíssimos mas, se únicos, são insuficientes. Imprescindível usar também metodologias qualitativas. Por exemplo, não basta saber quantos volumes há nas bibliotecas; mais importante é saber se os livros e periódicos existentes estão adequados à formação dos estudantes, qual seu impacto no ensino e na pesquisa, quais as condições de uso e acesso ao acervo, que tipo de cultura de leitura está sendo consolidada etc..

Dessa maneira, a avaliação externa, combinada com a auto-avaliação, poderá ajudar a instituição a identificar seus aspectos mais fortes, suas carências setoriais e necessidades gerais, definir as mais importantes prioridades institucionais e verificar seu efetivo desenvolvimento.

A avaliação externa se realiza, então, complementarmente à avaliação interna. Esse exame de fora para dentro pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pela adesão espontânea dos agentes internos, muitas vezes acriticamente, acostumados às rotinas, e mesmo por interesses corporativos.

A avaliação externa, coerente com a auto-avaliação, é, então, um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador. Ela exige a organização, a sistematização e o inter-relacionamento do conjunto de informações, de dados quantitativos, de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição que está sendo avaliada. Por isso, a avaliação externa realizada por pares e combinada com a auto-avaliação é fundamental para a orientação do processo de discussão e reflexão da comunidade universitária com respeito aos grandes temas de política pedagógica, científica e tecnológica, bem como para tomadas de decisão buscando o fortalecimento ou redirecionamento de ações.

É recomendável que as comissões externas avaliem o conjunto de análises, estudos, pesquisas, discussões, informações, instalações, recursos humanos e materiais, elementos quantitativos e qualitativos de cada área, faculdade, departamento e curso em seus aspectos particulares e específicos, porém sempre relacionados com as estruturas acadêmico-científicas e administrativas mais amplas da universidade. A atenção deve voltar-se a cada parte especificamente, porém também à relação dessa parte com a totalidade. Nesse sentido, é imprescindível que as comissões externas mantenham um forte sentido de interdisciplinaridade e de amplo conhecimento das realidades universitárias.

C) Re-avaliação e meta-avaliação. Este é um momento de retomada crítica de todo o processo desenvolvido, cotejando as avaliações interna e externa, tendo em vista as tomadas de decisões não só quanto ao melhoramento institucional, mas

também quanto às novas etapas da avaliação. Em outras palavras, trata-se de ligar o passado avaliado com o futuro projetado. Os resultados da avaliação em seus processos internos e externos são recolocados em discussão nos âmbitos da comunidade acadêmica, para que se produzam os consensos possíveis a respeito dos problemas e deficiências detectados e sobretudo das potencialidades e ações de superação que devem ser empreendidas nas diversas dimensões do ensino, da produção de conhecimentos, da vida social, das relações com o mundo político e com o trabalho, da gestão etc. Igualmente deve ser feito um reexame das práticas avaliativas desenvolvidas, seus equívocos e acertos, e o redesenho das ações futuras.

Referências bibliográficas

- CARDOSO, Abílio, (1994). Os enunciados de testes como meios de informação sobre o currículo. In: ESTRELA, Albano & NÓVOA, Antonio (orgs.), **Avaliações em educação: novas perspectivas**, Porto Editora, Porto.
- CHAUÍ, Marilena (1999). A universidade em ruínas. In: **Universidade em Ruínas na República dos Professores**, TRINDADE, Hélió (org.), Editora Vozes, Petrópolis.
- CNE – Conseil National d'Évaluation, (2000), **L'Évaluation au service de l'avenir – Rapport annuel, 1999**, La Documentation Française, Paris.
- DIAS SOBRINHO, José (1999). Una experiencia brasileña de evaluación institucional. In: **Cuadernos IRC**, nº 1, abril de 1999, Barcelona.
- FREITAG, Michel (1995). **Le naufrage de l'Université**, Nuit Blanche Éditeur, Québec, Éditions La Découverte, Paris.
- GUINGOAIN, Gérard (1999). **Psychologie sociale et évaluation**, Dunod, Paris.