

# EDITORIAL

A revista AVALIAÇÃO está entrando em seu terceiro ano. Os seis números anteriores trouxeram um conjunto de textos que discutiram aspectos teóricos e práticos da avaliação institucional, tendo como pano de fundo a grande questão da educação superior, neste momento de mudanças, de muitas definições e de importantes indefinições. Não há dúvida de que hoje a comunidade acadêmica brasileira interessada na avaliação institucional tem informações, conhecimentos e experiências muito mais consistentes e significativos a respeito da avaliação da educação superior do que tinha no começo desta década. Com certeza, esta revista tem prestado sua colaboração para isso, consolidando-se como um espaço de debate público.

A avaliação institucional constitui, e não apenas no Brasil, uma breve história de muitos conflitos, também acordos, mas sempre de difícil construção. A avaliação da educação superior, em suas distintas propostas, desempenha de alguns anos para cá um papel de fundamental importância no âmbito das políticas estabelecidas pelos governos e, muitas vezes em contradição, pela comunidade universitária. Nesse quadro conflituoso da avaliação no âmbito das relações entre Estado e Universidade, é bastante relevante e em alguns pontos decisivo o papel de organismos "supranacionais" (não esquecer o peso esmagador dos países ricos), ligados à economia e, então, com interesses determinantes na educação, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e à cultura, como é o caso da Unesco. A avaliação da educação superior é hoje matéria importante da agenda dos governos e das universidades, sobretudo no mundo afetado de uma ou de outra forma pela doutrina do livre mercado.

A disputa no campo da avaliação de instituições e de sistemas universitários é um fenômeno dos últimos dez anos e tende a ser cada vez mais ampla e, em alguns países, mais acirrada. Embora a questão não seja tão simples assim, pode-se perceber claramente uma vertente de explicação. Trata-se de um confron-

to de concepções a respeito daquilo que os governos hoje, num quadro de poucos recursos, exigem das universidades e, por outro lado, daquilo que as instituições e sua comunidade acadêmica defendem como sendo a principal missão da educação superior. Em conseqüência, trava-se uma dura disputa pela hegemonia de uma ou outra concepção e sua correspondente prática de avaliação. Como bandeira de todos, a "qualidade" e seu assemelhado mais recente, a "excelência", com distinta e às vezes escorregadia semântica e seus mecanismos próprios de avaliação. A academia pensa em avaliação como um mecanismo de conhecimento de tudo o que constitui a instituição a fim de produzir uma qualidade ainda melhor, tendo sempre em vista a missão da universidade. A racionalidade da avaliação requerida e implementada pelos governos, especialmente através de seus Ministérios de Educação, quase sempre atende a necessidades bem concretas e imediatas, como as de orientar as matrículas, distribuir recursos, financiar determinadas pesquisas ou certos grupos de pesquisadores, conceder bolsas e outras formas de apoio, habilitar, reconhecer ou credenciar cursos e instituições etc, influenciando decisivamente no perfil ou no "padrão de qualidade" desejado para as instituições de educação superior.

Embora haja muitas diferenças e especificidades, é possível vislumbrar traços comuns na evolução recente das relações em geral difíceis entre os governos e as universidades de diversos países europeus e latino-americanos. Um aspecto comum muito importante é o quadro de grande aumento de estudantes e pronunciada queda na alocação de recursos públicos para a educação superior, com reflexos na qualidade. Isso gera uma quase obsessão pela eficiência e pelo controle do desempenho. Em outras palavras, tem sido imposta como necessidade indeclinável a avaliação das instituições. Estas, para serem mais produtivas e responsáveis, precisam ter mais autonomia. Paradoxalmente, aumenta a autonomia da universidade ao mesmo tempo em que também são criados pa-

drões e normas que devem ser cumpridos (e avaliados) pelas universidades, até mesmo por uma questão de sobrevivência. Autonomia (desregulação, descentralização) e normatização ou heteronomia (regulação, centralização), eficiência e avaliação são conceitos contraditórios e de complicado equacionamento nas relações entre as instituições e o governo. São conceitos chave para a hegemonia de uma avaliação institucional. Nos principais países europeus se dá um difícil processo para se conseguir acordos a esse respeito, sempre relacionados às reformas do sistema universitário que por lá ocorrem nos últimos dez anos. Por exemplo, no Reino Unido, vários comitês e agências de avaliação foram criados, tanto por parte das universidades quanto pelo governo, como o Higher Education Quality Council, administrado pelo comitê dos reitores, o Higher Education Funding Councils for England (para o ensino) e o Universities Grants Committee (para a pesquisa), em âmbito nacional. A avaliação no Reino Unido, desde o advento do Governo Conservador (Thatcher, 1979), tem estado fortemente ligada, não sem a oposição da academia, a objetivos econômicos. A maior autonomia das universidades tem como contrapartida a exigência de demonstrar mais eficiência e um comportamento adequado ao livre mercado, com forte impacto na elitização e seletividade da pesquisa. Há graus distintos e aspectos específicos. Na Suécia, a reforma da educação superior promovida em 1993 tornou imperativa a avaliação institucional. Nesse país, o grau de autonomia universitária é grande, o que permitiu que cada instituição pudesse realizar o seu processo de avaliação, principalmente na graduação, embora sejam também obrigadas a responder a determinadas demandas do Ministério. Por exemplo, devem entregar anualmente as estatísticas básicas e a cada três anos um relatório contendo resultados e metas. Semelhantemente ao que ocorre em outros países, na Suécia se deu a evolução de um modelo de controle estatal para um modelo de supervisão, com maior responsabilização das universidades. As instituições de educação superior suecas, sob a palavra de ordem “liberdade para qualidade”, foram instadas a se tornarem mais competitivas tanto em nível nacional, quanto internacional. A questão, para as universidades, é que esse modelo de controle da qualidade que cada instituição deve realizar, sob a supervisão do governo, privilegia os critérios de competitividade

e sufoca os critérios acadêmicos. Entretanto, diferentemente do Reino Unido, há uma boa margem para o desenvolvimento de avaliações formativas, por parte das universidades suecas, mais preocupadas com o desenvolvimento da qualidade que com o controle da qualidade e com muito mais forte experiência de auto-avaliação (nunca houve na Suécia um sistema formal de avaliadores externos da educação superior). Por isso, o desenvolvimento futuro da avaliação aí depende muito fortemente da disposição das universidades em realizá-la, enquanto que no Reino Unido a exigência e o modelo de avaliação estão dados de fora para dentro. A avaliação das universidades francesas tem um marco importante em 1988, quando o Ministro da Educação (Jospin) anuncia um novo estilo de relação cuja ênfase é a negociação entre o Estado e as Universidades. Um notável traço dessa relação é o “contrato” estabelecido entre cada universidade e o Ministério, a partir das prioridades definidas, via auto-avaliação, pelas instituições individuais. Esse “contrato” deve cobrir aspectos particulares e específicos ou temáticos, mas também deve dar conta da globalidade. A instituição goza de liberdade para aplicar os recursos que recebe do Estado e que foram julgados necessários para cumprimento do “contrato” e realização das prioridades definidas. Esse modelo produziu maior centralização administrativa, com uma forte tendência à burocratização, ao mesmo tempo em que as agências nacionais passaram a valorizar mais a diferenciação entre as universidades do que propriamente a idéia de um sistema homogêneo.

Na América Latina, também se pode percorrer as histórias de encontros e desencontros entre as universidades e os governos. Como se pode verificar no México, no Chile, na Argentina e no Brasil, os quatro países em que a avaliação universitária mais evoluiu até o momento, há uma história que pode ser contada da seguinte maneira: as universidades tomam as primeiras iniciativas na formulação de um pensamento sobre avaliação institucional, mas, pouco a pouco, vão sendo obrigadas a ceder sua posição protagônica e sendo levadas a adequar-se a propostas e ações do governo ou dos Ministérios. Para que não se percam determinados valores acadêmicos importantes, são produzidos ajustamentos e alguns acordos de cooperação. No México, particularmente, deve-se observar que a avaliação institucional gerada no campo da forte autonomia universitária, pouco a pouco vai se ade-

quando às exigências economicistas da Nafta, enquanto a presença reguladora do Estado tem aumentado. Na Argentina, algo semelhante ocorre. No início dos anos 90, as universidades promoveram diversos eventos e conseguiram produzir um pensamento consistente sobre avaliação institucional em que a universidade, autônoma, deveria ter papel protagônico. Por sua vez, o Estado apresentou o seu modelo de avaliação, a ser administrado pela Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Embora tenha assimilado muito do discurso do pensamento universitário, a proposta do Ministério se mostrou inicialmente inaceitável pelas universidades. Um processo de negociação se estabeleceu, não eliminando os focos de reação e de críticas agudas, mas que tornou operante a prática de avaliação, mesmo porque mandatária para as universidades que querem receber recursos do Estado e se habilitar à “acreditación”. A questão não está resolvida. Desencontros entre universidades e Ministério persistem, tendo como matéria central a avaliação institucional. Marcela Molis conta, num dos artigos desta edição a história recente das políticas de avaliação universitária argentina, mostrando sua gênese e desenvolvimento nesta década, a partir de uma agenda de modernização das universidades surgidas no contexto internacional e instalada nos níveis regional e nacional, procurando dar conta ainda das últimas articulações entre os órgãos do governo central e as instituições.

Durante muitos anos, a única avaliação sistemática praticada na educação superior brasileira foi a da pós-graduação (Capes), que até hoje recebe razoável grau de aceitação da comunidade universitária, que lhe confere certa legitimidade, mesmo porque também participa ativamente dela. A avaliação institucional implementada a partir do segundo semestre de 1993 recebeu uma importante adesão das IES, pois o Paiub conseguiu reunir as aspirações e tendências mais significativas da comunidade acadêmica que em boa parte se envolveu efetivamente na construção desse programa. Tendo se iniciado anteriormente, as Comissões de Especialistas vem incrementando mais as suas ações sobretudo a partir de 1995. Mas, o fato novo e mais impactante, especialmente pela grande difusão que obteve na mídia, foi a criação do Exame Nacional de Cursos, em 1996 consolidado por lei, que gerou nas instituições e especialmente dentre os estudantes uma pauta de resistências e críticas e uma

desvalorização oficial do Paiub. As resistências explícitas hoje se enfraqueceram consideravelmente e as críticas podem agora fluir com mais serenidade e sobretudo com mais distanciamento e rigor teórico. Para o Ministério, o Exame Nacional é uma avaliação que lhe daria mais prontamente algumas respostas e instrumentos objetivos e imediatos para as suas políticas e consolidação de algumas de suas concepções sobre educação superior. Há, portanto, uma diversidade de procedimentos avaliativos, fazendo uso de técnicas variadas, fundamentando-se em concepções distintas e objetivando cumprir papéis diferenciados. O Decreto 2.026 (10/10/96) do Presidente da República, reconhecendo essa pluralidade, estabelece procedimentos que pretendem conferir ao processo um certo sentido de integração. Difícil? Dificílimo, pois em muitos pontos fundamentais são gritantemente distintas as concepções de avaliação (de universidade, de sociedade...) que cada qual carrega. As divergências são muito mais profundas que uma simples questão técnica e operacional. Entretanto, empreender um esforço de integração dentro dos limites de possibilidade é necessário, não sob a presunção de se atingir uma perfeita harmonia por apagamento dos conflitos, mas no sentido de se consolidar aspectos que são relevantes a um maior número de pessoas e de se evitar uma fragmentação descontrolada de ações que a ninguém interessa e também de se reinterpretar os verdadeiros significados e limites de cada proposta. Muitos articulistas em números anteriores desta revista já manifestaram este ponto de vista, reconhecendo, por exemplo, que se o Exame Nacional apresenta alguns méritos, ele será contudo extremamente limitado (e reduções são sempre perigosas), se vier a ser considerado o único e determinante procedimento de avaliação da educação superior, como muitas vezes a mídia apressadamente quer fazer entender, omitindo aliás uma larga prática de tantas outras avaliações de há muito construídas nas universidades. Mesmo aqueles mais empenhados na valorização do “Provão” entendem que ele não dá conta de produzir uma compreensão global da complexidade da educação superior como sistema, nem de uma instituição e até mesmo de um curso ou ainda de uma disciplina em particular. Mas, ele toca em uma certa superfície que também é extremamente importante conhecer, desde que não se caia no erro de tomar o todo por uma de suas partes.

O Paiub, sem se descaracterizar de sua base conceitual essencial, deve tentar realizar nos aspectos em que seja possível e desejável essa intenção de integração. Aliás, globalidade e integração são os princípios certamente mais valorizados por toda a comunidade que vem construindo teórica e praticamente o Paiub, de modo que outros aspectos mais enfatizados pelos diferentes procedimentos de avaliação podem muito bem nele receberem espaço, só que redimensionados por outro tratamento analítico e reflexivo. Há nisso o entendimento de que são necessários muitos procedimentos de avaliação — mesmo porque isoladamente nenhum dá conta da complexidade — desde que sejam eles combinados e articulados num programa que contenha coesão conceitual e prática, como é indiscutivelmente o caso do Paiub. Em vista de sua proposta básica, de caráter nacional, e de seu processo bem consolidado em muitas instituições, este é o único programa brasileiro que efetivamente realiza avaliação institucional interna e externa, articulando as diversas dimensões acadêmicas, administrativas e sociais da universidade, envolvendo em visão de conjunto o ensino, a pesquisa e a extensão, em seus vários níveis, os professores, os estudantes e os servidores técnico-administrativos e as relações com a sociedade. Por ser um processo essencialmente formativo, pode identificar problemas acadêmicos e administrativos e procurar superar deficiências, sempre em relação à missão e à identidade de cada instituição. Credencia-se com amplas condições para elaborar uma interpretação dos resultados e das indicações dos outros procedimentos avaliativos porque pode inseri-los num empreendimento de compreensão global, que articule o que está se apresentando isoladamente e que não trate os produtos e resultados separadamente (ou abstraídos) de seus contextos e processos.

A lei determina que a avaliação externa levará em consideração as avaliações feitas pelas comissões de Especialistas, os resultados dos Exames Nacionais de Cursos e a da Capes. Ora, avaliação externa e interna devem também estar articuladas em seus propósitos básicos, para não desperdiçarem seu potencial pedagógico. Assim sendo, a análise prévia de todo esse material e, mais do que isso, uma reflexão profunda e crítica deve ser realizada pela comunidade de cada instituição. A função formativa da avaliação externa é certamente fortalecida quando esta se inte-

gra à avaliação interna, que lhe serve de substrato e contraponto. Evidentemente, preservando a prerrogativa da crítica e a liberdade de julgamento.

Este número da revista oferece ao leitor algumas idéias, não necessariamente coincidentes em todos os pontos, sobre esse assunto. Por exemplo, os artigos de Ivo Both e Mara De Sordi e Maria Cecília Leite insistindo em que a avaliação é muito mais forte e consistente quanto mais social e coletivamente realizada, quanto mais souber articular procedimentos variados, quanto menos se limitar a um modelo restrito e pontual. Trata-se de uma questão política importante, que leva a interrogar sobre os interesses e as relações de poder que envolvem essas avaliações e determinam papéis dos educadores e produzem efeitos sobre a melhoria dos cursos, especialmente de graduação. Há nisso tudo uma dimensão ética bastante forte. Essa questão ética também se apresenta com força no campo temático da autonomia universitária, assunto trabalhado aqui por Marcela Molis, sobre o caso da Argentina. Renato Dagnino e Hernán Thomas oferecem rica matéria para reflexão, tratando do contraste entre ética corporativa e ética social nos caminhos da política científica e tecnológica latino-americana e sua relação com a comunidade de pesquisa. Os autores propõem claramente a necessidade de um novo tipo de relacionamento com o estado, através de uma “ética social” que supere essa “ética corporativa gerencial” e a contradição público/privado, advogando uma resolução favorável à materialização do cenário de democratização econômica. O professor José Martins Filho nos fala sobre o papel da intervenção social desempenhada pela maioria das Universidades Latino Americanas, especialmente as públicas. No Brasil os recursos governamentais investidos nestas universidades são destinados a manter não somente a pesquisa científica e a estrutura de ensino, mas também a manter a extensão, como, por exemplo, a grande rede de Hospitais Universitários. Em seu texto ele aborda ainda outras peculiaridades das Universidades Latino Americanas — assim como seus vínculos com as indústrias, e sua participação, algumas vezes no próprio processo político nacional e regional as quais pertencem.

*José Dias Sobrinho*  
Editor