

A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: RESISTÊNCIA E CONSTRUÇÃO

HÉLGIO TRINDADE ()¹*

Introdução

Este artigo tem por objetivo registrar alguns dos principais elementos do desenvolvimento do PAIUB, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, especialmente no contexto das universidades federais, e apresentar certas questões que me parecem desafiar a comunidade universitária neste momento de graves inquietações sobre a política nacional de educação superior e de desenvolvimento científico e tecnológico.

Projeto de Avaliação da ANDIFES e o PAIUB: da resistência à construção

O Projeto de Avaliação Institucional da ANDIFES teve origem na disposição da ANDIFES em exercer um papel pró-ativo com relação à questão da avaliação institucional colocada às universidades brasileiras pelo MEC, dentro do contexto das pressões e tendências internacionais. Entenderam os dirigentes das IFES que este instrumento, bem concebido e orientado, seria um instrumento adequado e oportuno no momento em que estão em debate a autonomia e a relevância social destas instituições.

Sua concepção teórico-metodológica resultou de um trabalho em equipe, coordenado pela Comissão de Avaliação da ANDIFES, que contou com expressiva colaboração de vários especialistas nos temas oriundos de universidades federais de todas as regiões do país. O trabalho desta Comissão desdobrou-se intensamente de julho a outubro de 1993 e foi posteriormente aprovado pela unanimidade dos dirigentes das instituições federais de ensino superior, em Reunião Plenária da ANDIFES, realizada em Florianópolis, em outubro do mesmo ano.

O projeto de Avaliação Institucional da ANDIFES foi, num segundo momento, adotado como referência pelo conjunto das universidades brasileiras ao ser aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação estabelecida pela SESu/MEC e enriquecido, através de consulta institucional, com as sugestões enviadas de muitas universidades do país. Desse esforço conjugado em nível nacional, sob a inspiração do documento básico da ANDIFES, nasce, portanto, o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Ficam, assim, evidentes as bases de um processo construtivo de elaboração do Projeto de Avaliação Institucional da ANDIFES e do PAIUB que permitiram superar a tônica até então vigente, da polêmica e da resistência da comunidade universitária a uma proposta que poderia ser intervencionista e exógena. Ao ser, então, assumida autonomamente pelos Reitores, que valorizaram a reflexão crítica e os estudos da comunidade acadêmica, a Avaliação Institucional, no Brasil, adquiriu um significado político próprio indissociável de sua concepção teórica e metodológica.

Sua implantação, a seguir, produz, por consequência, inclusive mudanças da cultura organizacional das universidades, pelos processos internos e interinstitucionais que passa a exigir.

A propósito é oportuno mencionar que estou convencido de que a bem sucedida avaliação da UNICAMP e os encaminhamentos negociados pelas universidades com o MEC, são fatores fundamentais para o expressivo número de projetos encaminhados pelas IFES à Comissão Nacional do PAIUB. Este é um indicador claro de que o processo, para as universidades públicas, tornou-se irreversível. A avaliação institucional é hoje uma rotina indispensável ao aperfeiçoamento acadêmico, à melhoria da gestão universitária e à prestação de contas do uso dos recursos públicos.

(*)¹ Doutor em Ciência Política, Universidade de Paris; Professor Titular de Ciência Política na UFRGS. Atualmente exerce o cargo de reitor da UFRGS e coordena o GT Política e Gestão Universitária da ANDIFES.

Creio que a resistência à avaliação no Brasil, provocada, em grande medida, pelo trauma produzido pela publicação da "lista dos improdutivos da USP" na imprensa de São Paulo, politizando a problemática da avaliação, esteja superada pelo novo contexto resultante da proposta de avaliação da ANDIFES, revertendo esse clima de desconfiança com relação à avaliação, fator que foi decisivo para o avanço deste processo nas universidades brasileiras.

Além do mais é preciso reconhecer que essa mudança ocorreu numa conjuntura favorável porque se construiu com respeito mútuo entre as associações representativas das universidades e os dirigentes do Ministério de Educação. Tivemos com o Ministro Hingel e a SESu um clima de cooperação e parceria muito positivo, quase inédito. A experiência do passado recente, com o governo Collor, foi muito negativa e gerou sequelas profundas com relação à avaliação, e acabou estabelecendo, em consequência, um forte clima de rejeição às práticas avaliativas, especialmente, por parte das universidades públicas. A avaliação era vista com algo que se impunha de cima para baixo, associando-se a ela a idéia de punição que se traduzia por sanções, inclusive, no próprio financiamento da universidade. Com o Ministro Hingel, ao contrário, o clima se distensionou nas relações entre o governo e as universidades, e os dirigentes destas tiveram a sensibilidade política de aproveitar essa brecha, em parceria com o MEC, o que viabilizou que cerca de 43 universidades públicas federais voluntariamente enviassem seus projetos à Comissão Nacional de Avaliação. Após o exame técnico por consultores ad hoc e pelo Comitê Assessor, 30 universidades tiveram seus projetos aprovados e deram início ao processo de avaliação institucional.

A avaliação institucional como uma questão política central para as universidades latino-americanas

Não podemos enfrentar essa discussão em termos estritamente técnicos. No Brasil, a avaliação ultrapassou os limites de uma discussão entre modelos americano, francês, inglês ou holandês ou entre as experiências chilena, mexicana ou argentina. A avaliação, como já mencionamos anteriormente, tornou-se um problema eminentemente político, tanto do ponto de vista de sua concepção e das suas consequências para a universidade quanto pelas dificuldades de sua assimilação pela comunidade acadêmica. Um dos maiores estudiosos da avaliação no Chile, José Joaquim Brunner, dizia que a relação Estado-Universidade é muito mais uma relação admi-

nistrativa e, em consequência, um problema de ordem política, o que mostra que essa problemática não é apenas brasileira, latino-americana, mas constata-se sua presença também no debate europeu. A pergunta que cabe é: por que tem ocorrido dessa forma nos últimos tempos?

Primeiro, porque nas últimas décadas, com a crise fiscal do Estado em várias partes do mundo, colocou-se um problema novo na relação das universidades com o governo. Há sinais muito evidentes de que o Estado começou a se retirar progressivamente do financiamento das universidades não apenas na América Latina, mas em muitos países europeus, tendo adotado ou não políticas de ajuste de tipo neo-liberal. Evidentemente que o exemplo mais extremado nesse campo foi a experiência inglesa com o gabinete Thatcher que levou o processo de avaliação a tornar-se o parâmetro quantitativo, a partir do qual se definia o financiamento da universidade. Premiava-se os que ocupavam os níveis mais altos no desempenho acadêmico e penalizava-se os departamentos que porventura não atingissem os patamares mínimos exigidos. Sabe-se que atualmente esse modelo de avaliação muito utilizado nos países anglo-saxões, tem sido rejeitado pela maioria dos países da Europa continental, tanto pela tradição de avaliação desenvolvida na França através do Comitê Nacional de Avaliação, como pelo denominado modelo holandês que tem hoje se constituído numa alternativa para as universidades européias, especialmente, na Espanha e Portugal.

Aliás, a idéia do contrato de gestão que se pratica na França entre o governo e as universidades tem uma lógica que poderia legitimar uma avaliação das universidades pelo governo, já que os recursos alocados às mesmas decorrem de um planejamento proposto pelas instituições de ensino superior e negociado com o Ministério de Educação, o que tornaria aceitável uma avaliação a posteriori dos resultados obtidos pelas universidades a partir de seu próprio plano.

A situação brasileira é exatamente oposta a esse padrão contratualista de funcionamento, com exceção das universidades paulistas que estão numa situação atípica em termos de financiamento. Enquanto no modelo paulista há uma alocação regular de um percentual do ICMS para o seu financiamento, a universidades federais estão submetidas, nos últimos anos, aos azares do orçamento federal, cujo paroxismo se deu, em 1994, quando o orçamento da União só foi aprovado no final do ano, tornando inviável qualquer planejamento consistente. Num quadro tão errático de financiamento, manutenção e investimentos, não parece aceitável que o governo possa cobrar resultados já que, assegurada a despesa com pessoal, os recursos têm sido tão insuficientes que praticamente inviabilizam a implementação de um planejamento e gestão universitárias. Isso explica porque na pri-

meira reunião da Comissão Nacional de Avaliação eu dizia que o governo brasileiro não tem a autoridade para avaliar as universidades federais enquanto não mudar a política de financiamento das universidades, uma vez que o processo de alocação de recursos às universidades, além de regressivo, é descontínuo. Considero, portanto, que esse é o primeiro problema com que se defrontam as universidades: num contexto de crise fiscal do Estado e de diminuição e descontinuidade na distribuição de recursos, os governos têm adotado uma postura de Estado-avaliador, onde a eficiência é considerada como um objetivo em si, sem levar em conta a eficácia social da missão das universidades no cumprimento de sua função pública.

A segunda razão decorre do processo de massificação da universidade em termos internacionais. A França atingiu, nos últimos anos, um patamar que 50% dos jovens concluem o segundo grau e têm acesso direto às universidades provocando um processo de expansão da matrícula jamais conhecida anteriormente. Esse fenômeno começou na França e na Alemanha, a partir dos anos 70, com a massificação progressiva das instituições de ensino superior, afetando a qualidade do ensino, desorganizando as carreiras docentes, democratizando os processos decisórios. Esse processo atinge as universidades públicas da América Latina, onde as grandes instituições, tais como a UNAM no México, tornam-se de grande porte, exceto no Brasil onde a massificação se fez de forma perversa através da expansão desordenada do ensino superior privado que hoje atinge a 75% da matrícula neste setor. Nesse novo contexto, a complexidade da estrutura universitária torna o processo de avaliação institucional um instrumento essencial não apenas para conhecer o desempenho de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas também para melhorar a qualidade da gestão universitária que se torna ferramenta indispensável para a definição de políticas e para o planejamento estratégico da instituição.

Dentro do quadro em que se coloca a problemática da avaliação, apesar dos problemas referidos, os diversos modelos internacionais vêm sendo discutidos, no Brasil, há mais de uma década através de seminários e colóquios. Pode-se reconhecer que a literatura e as experiências de avaliação já foram assimiladas pelos dirigentes e por grande parcela da comunidade acadêmica. Cabe agregar, porém, que no contexto brasileiro ainda estão sendo construídos os modelos avaliativos adequados à realidade de nossas universidades.

Todos conhecem as resistências da comunidade

acadêmica às avaliações associadas ao financiamento das universidades, como forma de punição ou premiação. No Brasil, o modo de alocação dos recursos orçamentários nas universidades públicas federais questiona a própria legitimidade do Estado-avaliador. A distribuição do orçamento das universidades é feito pelo MEC nas seguintes proporções: 90% destina-se ao pagamento de pessoal e apenas 10% são alocados para sua manutenção. Geralmente a alocação dessa parcela para a manutenção da infra-estrutura tem sido, além de insuficiente, distribuída de forma irregular o que tem inviabilizado qualquer gestão adequada dos recursos. As universidades funcionam no seu cotidiano sob o ritmo dos espasmos das alocações orçamentárias. Para se ter uma idéia do que significa esta manutenção mínima basta dar o exemplo da situação limite vivida no ano fiscal de 1994, onde o orçamento foi aprovado pelo Congresso somente em novembro e as universidades tiveram de sobreviver com os repasses de duodécimos constitucionais e, em apenas um mês, foram obrigadas a gastar os recursos orçamentários, inviabilizando qualquer planejamento. Sem esse patamar mínimo de recursos, a universidade não tem como sobreviver como espaço de trabalho acadêmico, quanto mais se considerarmos as necessidades para o desenvolvimento de suas atividades-fins.

**Num quadro tão errático de
financiamento, manutenção e
investimentos, não parece
aceitável que o governo possa
cobrar resultados**

Num contexto de crise fiscal do Estado, em que este está cumprindo seu papel de financiador

da universidade pública federal de forma errática, cabe as universidades federais implementar, como estão atualmente fazendo, formas autônomas de avaliação institucional para aperfeiçoar sua qualidade acadêmica, a gestão universitária e prestar contas à sociedade. Na maioria dos países desenvolvidos, nem mesmo nos mais alinhados a uma visão neo-liberal, se está pensando em retirar totalmente o Estado do financiamento da universidade. Nem mesmo aqueles que, em nosso país, sonham com o fim da gratuidade do ensino superior público. Todos sabem que as taxas de matrícula não cobririam mais do que 15% do custo de uma universidade pública de qualidade. O Estado-avaliador tem funcionado com legitimidade, porém, em países como a França em que um "contrato de gestão" entre o governo e as universidades torna a avaliação externa por uma comissão de especialistas mais legítima na avaliação dos resultados.

Quando se critica a ausência de avaliação nas universidades brasileiras na verdade se desconhece que o sistema brasileiro de financiamento da pós-graduação, ciência e tecnologia, via agências de fomento (CNPq, CAPES e FINEP), é um sistema que tem funcionado há muitos anos através de uma avaliação prévia. Esses

recursos que foram essenciais para o desenvolvimento científico e tecnológico do país (o que nos últimos anos entrou em colapso) fazem parte de um sistema que tem funcionado, regularmente, pelo sistema de avaliação por pares. As universidades e os pesquisadores, em grande medida, somente recebem recursos através de projetos submetidos a análises de pares, o que introjetou nas universidades um ethos avaliativo há várias décadas. Hoje, a avaliação que faz a CAPES na pós-graduação, quanto à avaliação na alocação de recursos ("taxas de bancada") levam em conta indicadores ligados ao número de orientadores, bolsas, etc. Da mesma forma, o financiamento de pesquisadores pelo CNPq é feito através de Comitês Assessores onde a avaliação pelos pares está embutida na alocação de recursos. Então não se pode dizer, a não ser de uma forma questionável, que o Brasil é um país onde o investimento nas universidades é feito sem nenhum critério, que o corporativismo da comunidade científica utiliza esses recursos sem nenhuma avaliação, de forma irresponsável. Nós sabemos que esse modelo se reproduziu através das Fundações estaduais de C&T e outras agências, funcionando, há várias décadas, quando, inclusive, os recursos públicos eram muito mais abundantes. Portanto, o Brasil institucionalizou uma sistemática de pré-avaliação, com um forte impacto nas Universidades em termos de valores financeiros, sobretudo, se comparados com os recursos orçamentários e que atinge uma parcela significativa de sua comunidade acadêmica. Essa constatação é importante para que se tenha consciência de uma série de mecanismos que já estão implantados e assimilados pela comunidade acadêmica segundo regras de aprovação e desaprovação como consequência da avaliação técnica, de pares e de consultores *ad hoc*.

Gostaria de ressaltar, também, que o Brasil, tanto quanto o Chile viveram um processo de expansão muito forte do ensino superior privado durante os regimes militares. Os dados de 1960 mostram que enquanto nos anos 60 apenas 25% das matrículas eram em instituições privadas de ensino superior e, portanto, 75% dos estudantes encontravam-se na rede pública deste mesmo nível, hoje, as estatísticas mostram que essa relação rigorosamente inverteu-se. Essa dinâmica ocorreu também no Chile, porém, embora tenha havido essa coincidência de políticas durante o regime militar, com a transição democrática os planos para o ensino superior logo desencadearam a avaliação nas instituições privadas, já que as públicas, tendo um nível mais alto, poderiam ficar para um segundo momento.

Na maioria dos países desenvolvidos, nem mesmo nos mais alinhados a uma visão neoliberal, se está pensando em retirar totalmente o Estado do financiamento da universidade

No nosso caso, fala-se muito em avaliação das universidades públicas e, muitas vezes, nos auto-flagelamos pela não existência de um sistema de avaliação implantando há mais tempo. Entretanto, ninguém fala de como agia o Conselho Federal de Educação, através da concessão de autorizações para funcionamento de instituições privadas como universidades e que, uma vez credenciadas, funcionam de forma autônoma sem qualquer avaliação. Nunca o governo brasileiro considerou

que seria prioritário avaliar a qualidade das instituições que hoje se ocupam da formação da grande maioria dos universitários. Sua preocupação, paradoxalmente, sempre se centrou nas universidades públicas federais que, apesar de seus problemas, têm tido em geral um nível de desempenho significativamente superior ao das instituições privadas; embora existam universidades privadas de bom nível no Brasil,

este não tem sido o perfil dominante. Esse é o quadro real do ensino superior que se observa no Brasil, mesmo com a deterioração das condições de funcionamento das universidades federais, com a crise do financiamento que as tem afetado nos últimos anos. No Chile onde se introduziu o ensino público pago e, em consequência, diminuiu o financiamento governamental das universidades públicas (que estão se endividando com os bancos privados) contrariamente se está priorizando a avaliação do ensino privado.

A avaliação institucional na resistência e (re)construção da universidade pública brasileira

O modelo de avaliação institucional adotado pelas universidades federais está centrado em três idéias básicas: o aperfeiçoamento da qualidade acadêmica; a melhoria da gestão universitária e a prestação de contas à sociedade.

Além disso, vale repetir, a experiência com o Projeto da Avaliação Institucional da ANDIFES, na qual a entidade alcançou efetiva colaboração com o MEC, numa parceria positiva e pautada por respeito mútuo, a partir do reconhecimento das peculiares natureza e funções de ambas as instituições. Viabilizou também que se criassem as condições, nesse momento, para uma avaliação que certamente assegurará a realização autônoma desse processo em várias etapas: o diagnóstico dos cursos que desemboca na fase de avaliação interna; a partir da auto-avaliação desenvolve-se a avaliação externa por es-

pecialistas de outras instituições. Esse modelo que se aproxima, em grandes linhas, da bem-sucedida experiência de avaliação da UNICAMP termina com um documento final de divulgação para a sociedade. Encerrado esse ciclo avaliativo, um novo ciclo se abre para aprofundar o processo sempre visando o aperfeiçoamento da qualidade acadêmica da universidade. O ideal seria que, com o tempo, a avaliação se tornasse um procedimento contínuo, rotinizando os processos de melhoria dos padrões acadêmicos e da gestão universitária.

Finalmente, gostaria de me referir a alguns traços caracterizadores da Avaliação Institucional desenvolvida pelas universidades federais.

Primeiro elemento; a opção de que a avaliação tenha característica da globalidade sinaliza que ela não é simplesmente uma avaliação que se faz por setor, relacionando o mesmo curso entre várias universidades. Sua abrangência busca articular internamente o conjunto da instituição. Essa globalidade é fundamental para o autoconhecimento institucional e para a geração de dados confiáveis sobre as universidades. Em consequência, a única forma de atingir essa visão totalizadora é através da avaliação institucional.

Segundo elemento: essa avaliação globalizadora deve permitir a comparabilidade entre diferentes instituições, sem cair numa padronização empobrecedora. É preciso evitar as classificações discutíveis que muitas vezes distorcem a situação das universidades, com indicadores quantitativos que pretendem abranger um campo maior que os dados permitem. A comparabilidade implica em não considerar os indicadores isoladamente, mas articulados entre si para que sejam capazes de gerar conjuntos de indicadores mais abrangentes. A principal crítica que se faz nesse complexo campo dos indicadores quantitativos é a de que nenhum indicador deve ser considerado isoladamente, especialmente quando se pretende medir através dele um conceito mais complexo. Por exemplo, a preocupação com a eficiência não pode se reduzir a um indicador simples. Embora nosso projeto combine com um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativos, eles procuram estar contextualizados na cultura da instituição. Seria equivocado imaginar o processo de avaliação como um mero exercício classificatório, utilizando-se de indicadores quantitativos. Esse enfoque reduziria a crise das universidades federais a um mero problema de gestão universitária, entendida como gerenciamento. É óbvio que a melhoria da gestão é parte do contexto, mas essa se limitaria a mera gerência empresarial se ela não fosse orientada por políticas estratégicas na realização de suas atividades-fins. Essa visão instrumental da avalia-

ção está muito presente no enfoque neo-liberal, segundo o qual basta melhorar a gestão para que as universidades resolvam os seus problemas de financiamento. A avaliação da gestão universitária é também fundamental para melhorar a qualidade da instituição, mas não esgota os fatores substantivos que afetam o desempenho acadêmico da universidade.

A decisão sobre o melhor momento de iniciar o processo de avaliação deve ser de cada universidade

O terceiro elemento; o respeito à identidade institucional. Toda a universidade com sua história, vocação regional, não pode ser avaliada em função de sua identidade institucional da mesma forma que outras universidades, com outras características, com outros traços em termos de graduação, pós-graduação, ensino e extensão. É então preciso guardar certos princípios que assegurem respeito à identidade institucional de cada universidade. Daí o projeto ter flexibilidade para permitir que cada universidade defina as peculiaridades de seus enfoques, embora conservando a filosofia e a estrutura básica da avaliação institucional.

O quarto elemento: o princípio da adesão voluntária. A decisão sobre o melhor momento de iniciar o processo de avaliação deve ser de cada universidade. Por ser um processo complexo, com um prazo médio de dezoito meses, não poder ser imposto de fora para dentro. Onde a preocupação com o princípio da auto-adesão institucional, ou seja, depende de cada instituição definir o momento propício para o início do processo. Além da sensibilização, a complexidade do sistema de organização de uma avaliação institucional implica em que certas condições internas sejam favoráveis. Por exemplo, um Reitor em início ou fim de mandato pode correr alguns riscos que poderiam afetar a qualidade de avaliação. O processo de avaliação institucional, por ser relativamente longo é muito sensível e não pode desgastar-se com erros em sua administração cotidiana. Em consequência, ele precisa ser bem planejado, com uma comissão central coordenadora capaz de monitorar o processo, muitas vezes, apoiando-se, também, numa comissão executiva com funções de caráter mais operacional.

Finalmente, cabe ressaltar outro aspecto que me parece fundamental: o da continuidade, pois a avaliação é um processo contínuo de retro-alimentação que, terminando uma etapa, deve recomeçar com outra ênfase, levando em conta outros aspectos que, na primeira avaliação não foram considerados. E sendo um processo de aprendizagem interativo, certamente não será perfeito em todos os níveis, podendo, inclusive, incorrer em alguns erros. É preferível, porém, que se inicie o processo e se aperfeiçoe com o tempo do que se ficar esperando o momento ideal que, raramente, ocorre em geral numa instituição.