

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: MARCOS TEÓRICOS E POLÍTICOS

José Dias Sobrinho

Que a avaliação institucional seja um dos temas de maior atualidade e importância não há dúvida. Tanto é verdade que quase todas as universidades brasileiras estão desenvolvendo (ou para isso se preparam) os seus processos internos e externos de avaliação institucional. Por que isso ocorre hoje com tanto peso e presença?

A avaliação institucional tem uma grande força instrumental e uma considerável densidade política. Ainda que também seja uma questão técnica, muito mais importantes são a sua ação e seu significado políticos. As discussões técnicas que lhe dizem respeito são o conteúdo visível e superficial de questões de fundo que têm a ver com os destinos da universidade e com o desenvolvimento da sociedade humana. Em outras palavras, a avaliação institucional é um campo de disputas que ultrapassam as questões mais aparentes e formais da organização e do gerenciamento das instituições educativas. É um campo de lutas em que estão em jogo questões de fundo, pois se reconhece ainda que nem sempre se declare a força da avaliação institucional como ação de grande impacto na transformação da universidade, esta entendida por sua vez como o local privilegiado, legitimado e o mais competente para a formação humana, atualmente considerada a principal riqueza das nações.

Esta última consideração implica a necessidade de intervenção sobre a natureza e os fins da universidade, sobre seu papel no desenvolvimento de uma determinada sociedade, sua interferência crítica ou sua participação cooperativa na consolidação de tendências de âmbitos globais. Uma avaliação institucional localizada e específica sempre supera os seus raios imediatos de influência para inscrever-se em palcos cada vez mais ampliados de disputas de valores que dizem respeito a questões fundamentais da sociedade humana.

Como muito bem declara Helen Simons, "a avaliação implica um debate estrutural, ético e político" (1993: 166 e 167). Ou ainda, como assinala L. Branco,

as principais dificuldades não são técnicas, senão políticas, de vontade, de sensatez, de sentido comum, de sensibilidade pedagógica, de flexibilidade e de criatividade" (Branco, 1993:4). A avaliação é um processo complexo, nem tanto pelas dificuldades instrumentais ou pelos tecnocratismos, nem tanto pela obtenção de respostas claras e pretensamente definitivas, mas sobretudo pelo valor das questões levantadas no debate público, ou seja, pelo impacto das perguntas que o processo deve suscitar, discutir e avaliar. De um processo dinâmico e complexo, não interessa somente "a resposta que dá às nossas perguntas", como a respeito da cidade (ou da existência humana) dizia Calvino pelos seus personagens, mas também e sobretudo "as perguntas que nos colocamos para nos obrigar a responder" (Calvino, 1990: 44).

Não podemos nos esquecer que as perguntas ou as questões realmente significativas estendem campos de dúvidas e significados abertos que nos impulsionam a sobre eles trabalhar. O caráter operativo da avaliação consiste, portanto, sobretudo em sua dimensão política. Como lembra ainda Branco, "convém não perder de vista que a melhor avaliação não é a mais técnica e precisa, senão a mais operativa, isto é, aquela que seleciona e se centra em obter dados, que elabora e divulga para ajudar a tomar e melhorar as decisões" (1993: 4).

O assunto transborda para além da área dos especialistas. Como tudo o que é humano está mergulhado em valores, como tudo o que é social, e este é o caso da educação, tem necessariamente um sentido político, a avaliação institucional deve ser vista como uma questão também pública, não só técnica, e de amplas consequências na sociedade. Não é prioritariamente uma operação para equacionar tecnicamente as divergências, abafar as discordâncias, homogeneizar os interesses e camuflar as contradições através de ajustes e aplicações instrumentais. Não existe para justificar um clima morno e seguro em que as respostas técnicas emudecem as dúvi-

das e impedem que as questões emergjam. Ao contrário, como sustenta Kemmis, "a qualidade da avaliação pode ser julgada segundo a qualidade de sua contribuição ao debate crítico, informando-o e melhorando-o" (in Santos Guerra, 1993: 41). Por isso, devem ser tomadas como importantes as distintas perspectivas e as múltiplas dimensões de uma instituição, a diversidade de interesses dos grupos, que constroem sua cotidianeidade, sua história, seus compromissos, suas condições e condicionamentos circunstanciais.

As avaliações se produzem em determinadas situações concretas a partir de condições objetivas, num quadro de valores relativamente estruturados que lhes dão justificativas e os esquemas conceituais de coerência. Reciprocamente, as avaliações operam como instrumentos quase científicos, quase técnicos, sempre sociais e éticos de consolidação e de denegação de valores. Por exemplo, se escolhemos avaliar os processos sociais, as relações de ensino e de aprendizagem, o desenvolvimento da pesquisa e a ação investigativa, se isso é deliberadamente escolhido como objeto de apreciação crítica, é porque o consideramos um valor a ser afirmado. Essa escolha reforça o valor do processo e as significações dos simbolismos da vida social ativa, que vão além dos produtos aparentes. Como lembra Bourdieu, "a caçada conta tanto quanto a presa se não mais, e na verdade outra coisa que os objetivos aparentes, os fins manifestos da ação" (1994:54). No fundo, o que está aqui sendo dito como valor a ser prezado é a saída do anonimato, a afirmação dos indivíduos como sujeitos reconhecidos enquanto portadores de um papel social.

Por outro lado, se propuséssemos como objeto apenas a mensuração dos produtos e, eventualmente, de fragmentos de saberes e informações, outros seriam os valores que estariam justificando nossas ações e que gostaríamos de ver reforçados, como a crença na suposta neutralidade e independência dos produtos em relação aos processos que os produziram ou a presunção de que o domínio de alguns saberes especializados possa substituir a complexidade das situações humanas e abafar a importância das trajetórias e das relações vividas.

Querem impor uma orientação positivista e tecnicista à avaliação todos aqueles que pensam e vivem a universidade como uma instituição a serviço do mercado, tendo como função principal a formação entendida como capital humano e voltada para o atendimento das demandas postas pela nova ordem econômica de ampli-

tude global. Em nome da determinação objetiva do mercado, entenda-se, em função do lucro, produz-se a despolitização. Problemas complexos da vida humana são vistos e tratados como se fossem apenas técnicos, para cuja solução bastaria o incremento de mais e melhores técnicas. A universidade assim concebida deveria estar se vindo prioritariamente a essas determinações do mercado, aumentando a eficiência funcional de seus formandos como fator de incremento da capacidade concorrencial de um país.

Poderíamos pensar, então, que, se a universidade produz os conhecimentos e desempenha funções tão importantes para o desenvolvimento econômico das nações, ela estaria hoje experimentando espaços e momentos de glória, prestígio e fortuna. Mais ainda, seria valorizada pelo reconhecimento de sua função pública e preservada como a galinha dos ovos de ouro da economia competitiva e globalizada. Ledo

engano. São cada vez mais insuficientes e minguados os recursos que lhe são destinados, a ponto de que é cada vez mais difícil até mesmo sua sobrevivência como instituição pública. Lamentável que essa asfixia é deliberadamente provocada pelos governos obedientes à cartilha do Banco Mundial, fortíssimo representante de um grupo de organismos internacionais, cujas diretrizes para a educação superior são, resumidamente, as seguintes: incentivar a diversidade das instituições educacionais superiores e a competitividade (não a solidariedade) entre elas; estimular a ampliação e a expansão de instituições privadas; levar as universidades públicas a produzirem cada vez mais sua sobrevivência, pela venda de serviços e cobrança de taxas dos alunos; vincular os financiamentos dos organismos oficiais a critérios de eficiência e produtividade em termos mercadológicos (Banco Mundial, 1994). Em outras palavras, o Banco Mundial, braço operacional e instrumento ideológico da economia globalizada, empurra a universidade no moinho de competitividade do mercado. Não se trata apenas de uma instituição de ensino superior ter que competir com suas congêneres. Deve competir também com as empresas do mercado, submetendo-se aos mesmos critérios e normas de avaliação destas: produtividade, rentabilidade, menor custo... Tudo isso a serviço de empresas sólidas, enxutas e bem reguladas, ainda que em detrimento dos que a fazem.

Essas considerações nos permitem compreender porque alguns setores governamentais, inclusive com im-

É um campo de lutas em que estão em jogo questões de fundo, pois se reconhece ainda que nem sempre se declare a força da avaliação institucional como ação de grande impacto na transformação da universidade

portante apoio dos meios de comunicação, notadamente da grande imprensa, insistem tanto na avaliação das universidades. A grande pressão vem de fora para dentro impondo critérios e objetivos que não são necessariamente coincidentes com os da comunidade acadêmica. Com muita freqüência, investem os jornais, muitas vezes repercutindo discursos oficiais, que o ensino superior brasileiro é ineficiente, pouco produtivo, dispendioso, inchado de professores e funcionários (e pode haver alguma verdade em tudo isso, ninguém pode reclamar para si a posse da perfeição). Responsabilizam-no até mesmo pelas desigualdades sociais, pois é “perpetuador da iniquidade e do privilégio” e “serve às elites”, como se lê no Editorial da Folha de S. Paulo do último 7 de maio. Trata-se aí de avaliação sumária, irrecorrível e cortante como um veredicto de quem, não conhecendo a natureza e os processos da universidade ou, conhecendo-os, coloca-se a serviço de interesses e políticas não muito claras e confunde instituições educativas, possuidoras de uma missão pública, com empresas do mundo econômico. Há certamente graves problemas nas universidades, como os há também em outras instituições, que precisam ser reconhecidos e superados. Por isso e para isso fazemos avaliação. Mas, é fundamental discutir os critérios e os princípios desses processos.

O modelo de avaliação na ótica efficientista, instrumentalista e classificatória é predominantemente quantitativo. Indicadores quantitativos promovem um balanço das dimensões mais visíveis e facilmente descritíveis, a respeito das medidas físicas, como área construída, titulação dos professores, descrição dos corpos docente, discente e de servidores, relação dos serviços, dos produtos, das formaturas, volumes de insumos, expressões numéricas supostamente representando qualidades, como no caso de números de citações, muitas vezes permitindo o estabelecimento de “ranking” de instituições, com sérios efeitos nas políticas de alocação (ou “desalocação”?) de financiamento e como organizador social de estudantes e de profissionais.

A avaliação que se restringe a medir quantidades e volumes e comparar instituições não levando em conta sua diversidade, a identidade que torna única a cada uma delas, as condições específicas e a história que constroem distintas relações de produção e compromissos sociais, essa avaliação pode ser útil para os administradores e para os responsáveis pelas políticas educacionais, embora claramente insuficientes. Apresenta-se como técnica e despolitizada, mas na realidade desempenha

um importante papel político de organizador social, de ordenador da estrutura institucional, de hierarquizador de prestígios, de orientador técnico, pretensamente neutro e justo, para efeito de planificação orçamentária. Sua função pedagógica é praticamente nula. A mera descrição, seguida de comparações e “ranking” de instituições, *per se* não promove a qualidade. Enquanto tal, não ajuda uma instituição a se tornar melhor e a promover as relações de solidariedade e de cooperação entre as instituições. Isso porque lhe falta a virtude das “verdades sociais” (Kemmis, 1986) produzidas em debates críticos e públicos.

Enquanto procedimento metodológico, a descrição objetiva da instituição é uma etapa importantíssima da avaliação. Não pode, entretanto, bastar-se a si mesma, nem deve servir de instrumento a classificações que conduzam à punição, à exclusão ou a privilégios, seja de indivíduos, seja de grupos, seja de instituições. A quantificação é um primeiro passo em alguns casos e, conforme os objetivos, fundamental e imprescindível à avaliação, mas de jeito nenhum suprime a necessidade imperiosa e sempre fundamental e inelidível de todos os outros enfoques e procedimentos que fazem intervir os debates, as negociações e as relações intersubjetivas que caracterizam essa comunidade democrática de aprendizagens, de formação e de produção de conhecimentos e valores, que é a universidade.

Não basta, portanto, apenas conhecer a estrutura aparente e enumerar os produtos de uma instituição. Expressões numéricas de volumes, grandezas, quantidades só concernem a qualidades quando estiver bem explícito seu sistema de referências, em que normas, critérios, objetivos, metodologia e usos sejam noções produzidas pública e socialmente em processos da comunidade acadêmica. Se mais que conhecer objetivamos a transformação qualitativa da instituição, então, devemos intervir criticamente nos âmbitos da organização (De La Orden, 1988), das relações humanas e do modelo pedagógico (Pérez Juste e Martínez Aragón, 1989:74), do clima institucional, da pertinência e relevância social das pesquisas e de toda a produção de conhecimentos, valores, serviços, dos compromissos públicos, da cidadania, da qualidade de vida, dos processos institucionais, das relações de poder e de saber, enfim, a avaliação deve dizer respeito a toda a complexidade da instituição.

A avaliação é “um balanço institucional”, diz G. Lapassade, ou seja, é a promoção de um “método de interpretação analítico e pedagógico que consiste em ins-

**O Banco Mundial, braço
operacional e instrumento
ideológico da economia
globalizada, empurra a
universidade no moinho de
competitividade do mercado**

tituir, numa organização social determinada, por exemplo, numa escola, num instituto, numa universidade, a análise coletiva, isto é, feita em princípio por todos os membros, das estruturas e dos fins da organização, assim como dos meios utilizados para atingir esses fins. Propomo-nos, portanto, a 'dizer tudo' e 'todos em conjunto' sobre essa organização que é a nossa e depois redigir em conjunto as mudanças que nos parecerão desejáveis (1971:13).

Trata-se, portanto, de um balanço complexo, em que intervêm os recursos da análise mas também os valores pedagógicos e educativos, o sentido proativo, o envolvimento democrático da comunidade na forma de agentes sociais com funções públicas, a globalidade do objeto como princípio heurístico e a busca em conjunto, através de negociações, das transformações qualitativas desejadas.

Na mesma linha de argumentação também se coloca Trinidad Requena, para quem a avaliação institucional é um "processo descritivo, sistemático e rigoroso, com um enfoque global ou holístico, permanente, integrado à atividade educativa da instituição, reflexivo, compreensivo, que facilita a melhora da instituição educativa" (1995:7). Uma metodologia balizada prioritariamente por questões políticas, mais que técnicas, implica numa avaliação que, mais que verificar o funcionamento de um sistema, organiza-se para melhorá-lo, ao mesmo tempo transformando as relações entre indivíduos e entre os grupos.

As soluções técnicas e coisificantes que, por exemplo, reduzem a produção científica a artefatos, são mais fáceis e mais simples. Como afirma Bourdieu, "de maneira geral, a linguagem exprime mais facilmente as coisas que as relações, mais os estados que os processos". Ou seja, "é mais fácil tratar os fatos sociais como coisas ou como pessoas do que como relações" (1994:37 e 39). Por isso, as metodologias quantitativas são amplamente utilizadas para medir os produtos da pesquisa, conforme prática largamente usada na ciétiometria. Aí se trata freqüentemente de analisar o fluxo de insumos - produtos e de detectar o prestígio dos pesquisadores mediante o levantamento do número de citações, pouco importando as relativizações de áreas de conhecimento, as especificidades regionais, muito menos ainda os critérios de qualidade e de relevância sociais. Essas metodologias apenas parcialmente dão conta da complexidade dos fenômenos sociais e particularmente educativos.

Gimeno Sacristán afirma que "os fenômenos educativos são construções sociais e não se pode pensar que haja uma resposta única e idônea para cada aspiração, pois existem soluções múltiplas, porém não equivalentes". Isso diz respeito de modo especial à formação, por exemplo, à organização e escolha de conteúdos curriculares. "As decisões básicas que se tomam no 'currículum' são, fundamentalmente, sociais e morais com um significado político: que cultura dar e quem deve fazer parte dela" (1995, 191). Da mesma forma devemos reconhecer que o objeto, os objetivos e o processo de avaliação são socialmente construídos. Até mesmo as informações tidas como objetivas passam por um processo de escolha, seleção, organização, portanto, de interpretação.

No âmbito das aprendizagens, as provas só querem medir aquilo que é fácil medir, e nem tudo se poderá medir no âmbito das aprendizagens. Em geral, o caminho escolhido é o da elementarização ou simplificação. Avaliar qualidades humanas é muito complexo. Simples é medir, através de instrumentos apropriados, reduzindo-se as qualidades humanas a dimensões físicas e aspectos facilmente perceptíveis. Difícil é apreender as capacidades de aprendizagem, as reelaborações de significados, a relevância social, as significações subjetivas, o desenvolvimento de atitudes, os valores e os conteúdos invisíveis, o chamado currículo oculto, enfim os processos que constituem o fenômeno do ensino como um todo complexo.

Muito mais cômodo é coisificar o conhecimento, reduzi-lo à sua expressão mais simples, apelar para processos intelectuais elementares, como o fazem normalmente os exames gerais, que requerem basicamente a "capacidade para recordar definições formais como indicador de que o examinando compreende o seu significado. Ao reduzir a compreensão dos conceitos à dos termos, e esta à compreensão da lembrança das definições formais, os examinadores podem 'superar' as dificuldades que a pontuação dos resultados normalizados da aprendizagem coloca" (Elliot, 1990:219).

Os exames gerais cumprem a tarefa de medir a competitividade das instituições, entre outras coisas. Dado o seu caráter amplo e a necessidade de se aterem ao geral e ao comum, acabam lançando uma visão embaçada sobre o ensino e a aprendizagem e empobrecem os objetivos curriculares a fim de poderem medi-los. A normalização que os exames gerais exigem provoca uma compreensão limitada e deformada da realidade avaliada.

**Enquanto procedimento metodológico,
a descrição objetiva da instituição é
uma etapa importantíssima da
avaliação. Não pode, entretanto,
bastar-se a si mesma**

Mas, esses exames gerais certamente têm lá suas eficiências, embora inevitavelmente prejudiciais aos propósitos da pedagogia e sejam socialmente iníquos, pois efetuam uma usurpação do currículo e passam por instrumentos tecnicamente confiáveis na distribuição dos indivíduos na sociedade, a partir de supostos critérios meritocráticos. Embora o instrumento seja falho e não confiável, seus efeitos negativos são certos, agindo como “um eficaz controle da autonomia pedagógica”, exercendo um papel importante na fixação e na reprodução de “conteúdos pobres” e evitando todas as iniciativas pedagógicas de qualidade que sejam consideradas uma “perda de tempo na preparação de alunos para a superação dos exames externos” (G. Sacristán, 1995:362 e 363).

Como são provas terminais, com a finalidade de concederem a certificação, para estudantes e para instituições, não apresentam qualquer valor formativo. A partir delas, não se pode tomar nenhuma iniciativa para interferir nos processos já realizados de aprendizagem daqueles que foram “mal avaliados”. Por outro lado, os exames gerais acabam favorecendo indivíduos que pertencem a grupos sociais e culturais já privilegiados (Broadfoot, in G. Sacristán, 1995:363).

Os exames gerais, além de não darem conta das relações subjetivas, dos conteúdos e valores ocultos no currículo, além de não se constituírem em mecanismo formativo, ainda que não gozem de confiabilidade técnica e científica, acabam impondo-se, empobrecendo e usurpando o currículo, desqualificando o professor de sua prerrogativa histórica de responsável pela avaliação, em favor do técnico, deslocando a avaliação da escola para um domínio pretensamente neutro e desregionalizado e sem raízes.

Referindo-se aos Estados Unidos, Madaus faz uma séria advertência: “as provas há tempos estão usurpando o papel do *curriculum* como mecanismo de definição do que é a escola no país (...). É a prova, não o currículo ‘oficial’ que está progressivamente determinando o que é ensinado, como é ensinado, o que é aprendido e como é aprendido” (in Freitas, 1995: 271). No Brasil, conhecemos bem o efeito “Cursinho”. Os franceses conhecem esse efeito há muito mais tempo. Ernest Lavisse chamava o “baccalauréat” (prova nacional francesa que confere a certificação de nível médio) de “o destruidor dos estudos”. Após ele, isso em 1887, Francisque Sarcey denunciava a obsessão pela certificação que, dizia, tornou importante só a memorização daqueles conteúdos

comprimidos nos manuais que devem ser cobrados nos exames (in Baudelot e Establet, 1994: 137).

O que é mensurável no conhecimento? Se o conhecimento científico não é propriamente uma coisa dada e pronta, porém mais propriamente uma construção do sujeito, um processo dinâmico carregado de valores e de possibilidades de transformação, então ele não é inteiramente mensurável. São passíveis de notações numéricas e medidas apenas informações e saberes destacados de um processo global. Ora, os instrumentos para medir as informações, além de deturparem as noções de conhecimento e de aprendizagem como construção dos sujeitos, acabam reforçando a mera transmissão como um valor pedagógico absoluto, porque priorizam ou até mesmo absolutizam a relação unilateral e informacional em

detrimento ou mesmo anulação da relação comunicacional. Aliás, isso também está de acordo com a ideologia que valoriza a competitividade e não a cooperação, o individualismo e não a solidariedade social, a necessidade de sempre vencer e não de construir o bem-estar comum.

Essas provas objetivas e gerais também colaboram para a “elementarização” da docência universitária. Se o importante é transmitir informações e não construir conhecimentos — e mesmo que não se pense assim acaba-se fazendo assim —, então, bastariam ao professor “dois ou três anos de dedicação para preparar um ‘manual de primeiros auxílios’ com que ministrar honradamente um curso universitário”, como ironiza Mays Vallenilla, ou, nas palavras também irônicas de Espinosa Proa, “preparar uma papinha digerível até por uma criança de peito e dosá-la para que não vomite ou sofra cólicas (...) O conhecimento não se discute: administra-se” (in Villarreal, 1995: 119).

A ideologia da competitividade exerce uma influência determinante. Diz Petrella que a economia competitiva de mercado é a única resposta eficiente para os problemas e desafios que enfrentam atualmente as economias e sociedades do mundo. Nessa sociedade, comprometida com a competição, em que é sempre necessário “derrotar os competidores, as palavras-chave são produtividade, eficiência, efetividade, flexibilidade, confiabilidade, previsibilidade, comando, controle, gestão, palavras todas que pertencem às ‘lógicas’ da economia” (Petrella, 1994, 11 a 14). Se essa economia visa o lucro, sua escola então tem como valor central “o máximo individualismo” e ser “guiada pela competição tanto individual como institucional” e a escolarização deve ter

**Esses exames gerais,
inevitavelmente prejudiciais
aos propósitos da pedagogia,
efetuam uma usurpação do
currículo**
