

# A UNIVERSIDADE E O COMPROMISSO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA RECONSTRUÇÃO DO ESPAÇO SOCIAL \*

Merece destaque o fio condutor da estruturação deste Seminário de Avaliação Institucional, em especial por sua conexão com o curso de treinamento. A estrutura proposta possibilita, não apenas discutir avaliação, mas deixa claro que esta discussão deve ser desenvolvida com uma ligação explícita com o contexto social. Não é comum encontrar essa clareza de percepção de que não se discute avaliação de uma forma técnica ou desconectada da realidade maior na qual a universidade está inserida.

Nesse sentido, o tema que me foi atribuído como responsabilidade constitui-se em um grande desafio. Procurei apontar algumas questões desta temática para que, através do debate e da nossa mútua colaboração, se faça um avanço. O que me foi pedido é trabalhar a idéia da relação da universidade com a avaliação institucional, destacando o compromisso da avaliação institucional enquanto instrumento para a reconstrução do espaço social. A própria formulação da temática sugere que não estamos encaminhando um processo de avaliação - nas instituições individualmente ou no sistema de ensino superior como um todo - simplesmente como um exercício acadêmico. Ao contrário, há uma preocupação clara com a identificação da função ou papel da avaliação. Em outras palavras, a avaliação tem um compromisso não apenas quanto ao seu papel no interior da universidade - de melhoria da qualidade - mas, também, um compromisso em abrir caminhos novos, nos quais, a reconstrução do espaço social é o elemento catalisador desta abertura social e política da universidade.

Esta exposição está centrada na avaliação de instituições de educação superior, ainda que se façam breves comentários sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sobre o recém instituído "provão" e as recentes experiências de avaliação seriada de 2º grau em substituição ao vestibular.

A questão central é buscar compreender como a avaliação institucional pode ser, efetivamente, um instrumento para que a universidade estabeleça ou solidifique uma "ponte" com a realidade social, através da qual a instituição se integra e contribui com o processo de reconstrução social.

Estou partindo do suposto de que todos concordamos que haja necessidade de uma reconstrução do social, uma reconstrução do espaço social, a expressão usada no título desta palestra. Se há necessidade de reconstrução do espaço social, é porque nós estamos tendo um consenso, preliminar pelo menos, de que este espaço social, se não está destruído, está pelo menos, na linguagem dos sociólogos, *esgarçado*. Não é um tecido social harmônico, não é um tecido social integrado; é um tecido social que está esgarçado. Que quer dizer esgarçado? Ou quais são os indicadores deste esgarçamento?

A Professora Marlene mencionava, há pouco, referindo-se à realidade da Amazônia—que é lamentavelmente a realidade brasileira e da América Latina—alguns resultados do último relatório das Nações Unidas, que fala em indicadores de desenvolvimento humano, introduzindo uma nova linguagem, ao lado dos tradicionais indicadores do desenvolvimento sócio-econômico. Este Relatório mostra que temos, hoje no mundo, um bilhão e meio de cidadãos, de pessoas vivendo abaixo do chamado nível mínimo de sobrevivência, portanto, vivendo em miséria absoluta. Apesar de alguns indicadores sugerirem que as condições de vida da população mundial, em média, melhoraram, existe hoje miséria maior tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Na tentativa de estabelecer algum consenso em nosso diálogo, nós estamos coincidindo, pelo menos, genericamente, na constatação de que o espaço social está esgarçado; o espaço social, no qual a universidade está inserida, ou deveria estar inserida, está esgarçado.

Os indicadores desse esgarçamento são de quatro níveis ou ordens distintas. Buscando estabelecer um consenso mínimo, eu serei muito breve na explicitação de alguns deles, apenas como contexto referencial para o nosso diálogo.

Os indicadores sócio-econômicos referem-se aos altos índices de miséria ou pobreza absoluta atingindo enormes contingentes populacionais, convivendo com mais riqueza e com alta concentração de renda, o que gera maior distância e desigualdade entre os indivíduos; referem-se ao desemprego, ao subemprego e à crescente e, aparentemente, inexorável exclusão social; referem-se ao aumento das taxas de mortalidade materno-infantil, um absurdo diante do desenvolvimento que a ciência já alcançou nesta matéria; refere-se à alta tecnologia convivendo com trabalho escravo.

\* Conferência de abertura do I Simpósio Universitário de Avaliação Institucional, Universidade Federal do Pará, Belém, 25 a 28 de Junho de 1996 - Texto atualizado em 20/10/1996.

Os indicadores culturais referem-se à globalização que ocorre com prejuízo do local, do regional, do nativo, da identidade cultural. O desafio é a integração na aldeia global da comunicação sem a perda das várias identidades que acumulamos e das quais a harmonia social depende fundamentalmente. A perda destas várias identidades, que sustentam as relações humanas, é um processo que faz parte desse esgarçamento social, na medida que nós perdemos a identidade com o grupo imediato, não temos mais referencial social. Alguns antropólogos, estudando esta questão, observam que, em cidades como Brasília, o índice de criminalidade crescente tem, como um dos seus fatores, a escassez de relações familiares e pessoais de longa duração. Por ser uma cidade decorrente de alta taxa de imigração recente, as relações familiares são apenas nucleares, e as relações pessoais são em geral, recentes. Na ausência deste laços afetivos e culturais, que apoiam e contribuem para a estruturação psico-social do indivíduo, a tendência para a disrupção social é maior. O aumento da criminalidade é um claro indicador do esgarçamento social. Em outras palavras, a nossa integração na globalização à custa do distanciamento do nosso cotidiano, da nossa realidade pessoal e socio-cultural parece contribuir mais com o esgarçamento do que com a consolidação do tecido social.

Os indicadores educacionais que conhecemos são alarmantes. Apesar da expansão do sistema, em sua capacidade quantitativa, apesar de os professores serem mais titulados e alguma tecnologia já ter chegado à escola, estamos produzindo o interessante fenômeno dos analfabetos escolarizados e sérios indícios de pouco crescimento da qualidade da educação. Temos mais diplomados, mas temos, também, diplomados com competência profissional e ética insuficiente para um consciente e consistente desempenho profissional, pelo menos se o parâmetro for uma sociedade mais justa e solidária.

A destruição da ecologia, indicador do imediatismo e da ausência de um projeto histórico para a humanidade como um todo, é também uma manifestação de um esgarçamento social globalizado.

Temos hoje mais governo do que tivemos no passado, não só no Brasil, como no mundo inteiro. O governo está mais presente, mais visível no cotidiano, normatizando a vida, impondo limites, estabelecendo demandas e estímulos. Apesar de termos hoje, mais do que no passado, a visibilidade da normatização legal, a desordem social, se não é maior, é, pelo menos, mais visível, nos indicadores apontados.

Dentro desse quadro de indicadores do esgarçamento social, não se poderia deixar de mencionar o enorme aumento de violência, violência física, violência moral, violência éti-

ca que sofremos todos os dias de parte de semelhantes nossos, de parte de governantes, etc.

## **A universidade neste contexto social esgarçado**

Neste contexto de uma sociedade esgarçada, como está a Universidade? Farei resumidamente uma descrição, que não pretendo seja uma caricatura; talvez seja necessário forçar um pouco as cores para tentar um entendimento, em curto espaço de tempo, das principais características da universidade brasileira diante do tecido social esgarçado, no qual está inserida.

O ensino de graduação está voltado, muito mais, para formação de profissionais liberais, isto é, para o exercício individual, sem projeto social e coletivo; com pouca sensibilidade para integrar-se em um projeto de transformação social; são capacitados para o exercício de profissões, em geral, voltadas para o aperfeiçoamento do que existe; para as mesmas soluções via mercado, o qual já demonstrou não ser a via para o encaminhamento de soluções aos problemas sociais. Por exemplo, continuamos formando mais ou menos o mesmo tipo de engenheiros mecânicos, ori-

entados pelos mesmos princípios básicos, para os mesmos motores, mais aperfeiçoados e velozes, para transporte rodoviário. É curioso que o transporte ferroviário, o marítimo e mesmo o aéreo, internacionalmente reconhecidos como alternativa econômica e ecológica, sejam algo tão estranho às nossas vivências na sociedade e na universidade. As justificativas apontam para as políticas públicas e os interesses de setores econômicos que assim determinam. Mas, o que chama a atenção e merece nossa reflexão, é o fato de que os tomadores de decisão, no setor público e também no setor privado, são formados pelas nossas universidades. A elite dirigente brasileira já faz sua graduação no Brasil. A minha geração fez doutorado fora, mas hoje muitos já podem fazê-lo aqui mesmo. No entanto, nesta faixa de idade as opções básicas—isto é o compromisso com o individual ou com o coletivo—já estão feitas, o senso de prioridades já está definido. Na pós-graduação, em geral, o estudante busca competência técnica e aprofundamento sobre uma base político/filosófica já formada. Portanto, é a universidade brasileira, através do ensino de graduação que forma, do ponto de vista filosófico, político e técnico, a elite dirigente do País.

Temos, ainda, um ensino voltado para a formação de professores e outros profissionais de educação. E aqui está um gargalo muito sério na medida que os cursos, as licenciaturas em particular cresceram; houve uma separação entre a faculdade de educação—encarregada dos aspectos didático-pedagógicos—e os departamentos básicos, responsáveis pelo

---

### **O espaço social, no qual a universidade está inserida, ou deveria estar inserida, está esgarçado**

---

que seria a formação da competência específica deste educador. A própria instituição está vivendo esta divisão e não encontrou a solução para montar uma estratégia de formação de professores capazes de alfabetizar, de instruir e de formar os escolares. Esta é uma questão complexa e controversa, que não poderá ser aprofundada aqui. É apenas mais um indicador da relação da universidade com esta sociedade esgarçada.

A **pesquisa**, vale dizer, a produção científica, artística e cultural, em nome da liberdade de cátedra e da soberania do pesquisador, em geral, não tem estado relacionada com o mundo real e imediato. Como conciliar a criatividade e liberdade individuais, a chamada pesquisa sem compromisso com resultados imediatos - indispensável para o avanço científico - com as necessidades presentes e inadiáveis da população? Na carreira universitária, a exigência do projeto de pesquisa para justificar o regime de dedicação exclusiva transformou-se em mero requisito burocrático, com pequeno impacto sobre a produtividade das instituições.

A **extensão**, uma área que cresceu muito, caracteriza-se, muitas vezes, por uma conotação assistencialista e nem sempre consegue estabelecer o canal de interlocução apropriado entre a instituição, voltada para a ciência, e os beneficiários de suas atividades. Atende, sim, a necessidades da população mas, muitas vezes, substituindo o setor público ao prestar serviços e divulgar conhecimentos básicos (saúde pública ou técnicas agrícolas, por exemplo) que não correspondem à sua função de produção de conhecimento novo, criativo, para soluções novas aos antigos problemas.

A **gestão** parece ser a área mais problemática pois, comprometida com a norma vigente, não consegue mudar as regras e as estruturas. Está voltada principalmente para dentro, isto é, para o administrativo e o acadêmico: temos prioridades para o ensino, a pesquisa, a extensão, o planejamento, as finanças, etc. Nada, institucionalmente estruturado, voltado para auscultar e responder às necessidades sociais, regionais ou nacionais; para sintonizar a pesquisa feita aqui com aquela similar, complementar, interligada, feita acolá, na mesma instituição ou em outra. Ou para integrar-se a projetos de governo, com o objetivo de elaboração de políticas de impacto junto à população ou para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas. São raros os casos em que isto é possível, sem que se caracterize uma adesão da instituição ao partido que está no poder, naquele momento. Não temos tradição desta interlocução: ou a universidade foi invadida e manietada porque tentava ser independente ou foi adesista, colaboracionista. Um novo capítulo, sobre esta matéria, ainda está por ser introduzido na história da universidade brasileira, abrindo perspectivas para outro tipo de in-

teração com o setor público. Em algumas universidades, a extensão, ou algum setor específico, dedica-se a prestar serviços no mercado, não como forma de viabilizar pesquisa ou capacitação, mas para captar recursos no mercado, sem relação com suas atividades e funções institucionais.

Para fazer justiça, é necessário registrar que, neste quadro sumário, quase caricatural, existem ilhas de inovação e criatividade - e por isso de excelência - onde indivíduos ou grupos rejeitam sistematicamente esta lógica da submissão ao estabelecido e desafiam as estruturas de gestão da instituição e do sistema. Avançam, assim, para novos campos e estratégias de interação com o tecido social esgarçado, cumprindo uma das funções básicas da instituição, que se traduz em seu compromisso com a mudança e a justiça social. Merecem destaque a criação da UNITRABALHO, os projetos de integração com as secretarias estaduais de educação, entre outros. Em geral, são iniciativas localizadas pouco institucionalizadas e correm o risco de desaparecer, pois dependem fundamentalmente de pessoas que, nem sempre, conseguem criar as condições para a continuidade da atividade.

### **O compromisso filosófico, social e político da avaliação**

Para examinar como é possível estabelecer este compromisso e o que ele significa, é procedente explicitar o que se entende por avaliação. Ao examinar quais são seus objetivos e finalidades, seus princípios e características, assim como as suas modalidades, veremos passo a passo como e porquê a avaliação pode, em verdade, constituir-se em uma estratégia institucionalizada de construir uma ponte efetiva com a realidade social, uma ponte que significa o compromisso com a reconstrução do espaço social esgarçado.

Todos já vivenciamos, como alunos ou professores, a experiência de avaliar processos de aprendizagem; poucos de nós tivemos oportunidade de viver outras experiências sistematizadas de avaliação, como, por exemplo, de projetos de governo ou outras de instituições ou de outros tipos de atividades. Por outro lado, todos nós fazemos avaliação todos os dias e tomamos decisões em função dos resultados de nossas avaliações. Avaliamos se demos

uma boa aula e como poderemos aperfeiçoá-la; se conversamos adequadamente, se fizemos um trabalho de forma correta; avaliamos o nosso orçamento diante de nossas necessidades; redefinimos o quanto podemos ou não podemos gastar para atender às nossas necessidades; fazemos avaliações, isto é, juízos cotidianamente e tomamos decisões em decorrência de seus resultados. Mas, o que queremos dizer quan-

---

**Apesar de termos hoje, mais  
que no passado, a  
visibilidade da normatização  
legal, a desordem social, se  
não é maior, é, pelo menos,  
mais visível**

---

do falamos de avaliação institucional, de avaliação da educação superior ?

### **Objetivos e finalidades**

A avaliação da educação superior tem dois **objetivos** básicos: o **autoconhecimento e a tomada de decisão** com a **finalidade** de **aperfeiçoar** seu funcionamento e seus resultados. É, portanto, uma atividade intrínseca a cada instituição e ao sistema como um todo, pois interfere e produz efeitos sobre o seu funcionamento presente e futuro.

A **finalidade** da avaliação é a busca do aperfeiçoamento, portanto ela não visa punição e nem premiação, situação típica da avaliação de aprendizagem. Ao contrário, porque busca aperfeiçoamento, sua ação central é a da **reconstrução**. Eventual premiação, como estímulo ao mérito, não é desaconselhável, pois não causa dano. Punição, em especial no âmbito das instituições públicas em um País com escassez de vagas como é o nosso caso, deve ser considerada após a clara oportunidade para recuperação ou revigoramento ter sido efetivada.

Autoconhecimento significa identificar os acertos e as ineficiências, as vantagens/potencialidades e as dificuldades; envolve um processo de reflexão sobre as razões, as causas das situações positivas e das insuficiências; implica em assumir a responsabilidade efetiva da gestão política e acadêmico-científica da instituição e do sistema como um todo.

A tomada de decisão, por sua vez, é a ação inerente à avaliação conseqüente. Ou seja, conhecidas as estratégias que dão certo é necessário tentar disseminar, generalizar o sucesso. Por outro lado, é necessário deixar de reproduzir as velhas formas, modificar radicalmente o que funciona mal ou com baixa qualidade, e elaborar alternativas para a introdução de novos caminhos.

Aperfeiçoamento ou reconstrução implica necessariamente em melhoria da qualidade (do ensino, da pesquisa, da gestão, etc.). A avaliação tem importante papel na identificação dos fatores que interferem - favoravelmente e negativamente na qualidade - oferecendo subsídios bastante claros para a tomada de decisão, isto é, para a formulação de ações pedagógicas, administrativas com esta finalidade.

O processo acadêmico de reflexão traz como conseqüência levar-nos a assumir a responsabilidade efetiva da gestão política e da gestão acadêmica e científica da instituição. Quando a universidade se conhece e reflete sobre si própria, ela está tomando o seu destino em suas próprias mãos. Não está deixando que a rotina ou o que as políticas governamentais determinem as suas prioridades e o seu cotidiano. O auto-conhecimento visa o aperfeiçoamento, a melhoria da qualidade do funcionamento da instituição, de suas ativida-

des, das ações desenvolvidas pelos sujeitos dos processos de ensino, de pesquisa, de extensão, de gestão. A avaliação é, portanto, um processo global que envolve a instituição em todas as suas dimensões e o sistema em sua totalidade.

Esse processo de constante auto-conhecimento e reconstrução institucional é o caminho para a construção da ponte, da interlocução, da mediação com a realidade social. O processo de investigar e produzir conhecimento, o processo de formar profissionais, de qualificar professores, de entender ( ??? ) o conhecimento à realidade, se dá de uma forma sistemática e continuada. Não é processo inerte em um momento determinado do tempo. Pois, a avaliação não pode ser uma fotografia, ou um instantâneo da realidade. É um processo sistemático, porque desenvolvido, ainda que de

forma diferenciada, ao longo do tempo, integrante e presente no cotidiano da instituição. Muito importante a observação feita pela professora Marlene, que as primeiras etapas do procedimento da avaliação estarão concluídas até o final desta gestão da Reitoria, pois é necessária a institucionalização da rotina da avaliação como parte do processo de reflexão e tomada de decisão. Caso contrário, corre-se o risco de fazer apenas um

ensaio, que fica na gaveta, na próxima gestão, como lamentavelmente ocorreu na UnB. É preciso que as pessoas assumam a avaliação como parte de seu cotidiano. Assim como se assume que dar aula nos demanda um mínimo de planejamento, de avaliação do desempenho dos alunos, precisamos criar uma cultura institucional de que avaliação faz parte da nossa rotina, constituindo-se em uma ação do cotidiano regular da instituição. Deve ter espaço próprio definido nas "caixinhas" do organograma mas deve, principalmente, ser incorporada, internalizada nos sujeitos do processo acadêmico.

### **Princípios e características**

A avaliação é **global**, porque envolve todas as atividades e instâncias da instituição ou do conjunto das instituições do sistema, seus sujeitos e seus "produtos", isto é, o conhecimento, a interpretação de mundo, as tecnologias que produz e dissemina, diretamente através da qualificação profissional e da divulgação científica e, indiretamente, através da extensão.

A atividade acadêmica de investigar e disseminar conhecimento, cultura, tecnologia e reflexão, é um **processo**. Por isso, a avaliação não pode ser um instantâneo, uma fotografia da realidade em um dado momento. Ela é, também, um processo através do qual o autoconhecimento aprofunda-se, indo às raízes dos fenômenos e situações, alcançando a compreensão contextualizada e enraizada daquilo que está sendo avaliado. A elaboração e implementação

---

## **A avaliação da educação superior tem dois objetivos básicos: o autoconhecimento e a tomada de decisão com a finalidade de aperfeiçoar seu funcionamento**

---

das decisões, formuladas em consequência do processo de avaliação, também não ocorrem de modo instantâneo; demandam tempo para seu desenvolvimento. Por isso, as próprias mudanças resultantes, tornam-se, por sua vez, também objeto de avaliação.

A avaliação é, assim, uma atividade processual, isto é, contínua e sistemática, que envolve dois tipos de sujeitos:

i) **sujeitos internos** (alunos, professores e outros servidores técnico-administrativos) abertos ao exame de si próprios enquanto formuladores/executores de ações (conhecimento, qualificação, etc.);

ii) **sujeitos externos** (acadêmicos/pesquisadores, profissionais, empregadores, trabalhadores, entidades sociais, etc.) sujeitos “patrocinadores”, “recebedores” ou “usuários” daquelas ações.

Portanto, trata-se de um processo de **auto-avaliação** e de **avaliação externa**. A percepção das sociedades científicas, do mercado de trabalho, da sociedade em geral — que recebem os “resultados” do processo acadêmico—é um contraponto fundamental para a construção da ponte mediadora entre a instituição e a realidade social esgarçada.

A avaliação, para cumprir seu papel de estratégia de aperfeiçoamento institucional, e para atender às características indicadas, tem, necessariamente, de ser **tecnicamente competente e politicamente legítima**. Em outras palavras, é indispensável que a comunidade interna à instituição, assim como as instâncias governamentais, as entidades científicas e a sociedade em geral, reconheçam que a estratégia de avaliação, a adequação técnica dos procedimentos avaliativos e o uso de seus resultados estejam corretos, sejam apropriados. Da mesma forma, a legitimidade dos condutores do processo de avaliação, internos e externos à instituição e ao sistema, deve ser amplamente reconhecida por todos. A qualidade técnica e a legitimidade política do processo avaliativo são fundamentais para que os seus resultados possam ser transformados em ações efetivamente relevantes e transformadoras.

## Modalidades

A avaliação da educação superior abrange duas modalidades - a avaliação institucional e a avaliação do sistema. Estas duas modalidades orientam-se pelos mesmos objetivos e características, mas desenvolvem-se de forma distinta operacionalmente, porque têm objetos de avaliação diferenciados.

A **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL** é aquela voltada para a instituição de educação superior e é por ela conduzida. Envolve parceiros internos e externos. Tem como objeto a instituição em sua individualidade, isto é, está centrada nos processos e resultados das ações da instituição,

tomando em consideração o contexto sócio-histórico e as políticas públicas, em especial a política educacional, nos quais está inserida. Esta modalidade de avaliação leva a decisões precipuamente internas à instituição, seus agentes, seus processos, sua estruturação.

A **AVALIAÇÃO DO SISTEMA** é aquela voltada para o sistema de educação superior, portanto envolvendo todas as instituições integrantes. Baseia-se na avaliação institucional (aquela de cada instituição), tomando-a plenamente em conta e complementando-a. Tem como objeto o sistema, isto é, o conjunto das instituições e a gestão do sistema. Busca identificar seus acertos e sucesso, suas mazelas e dificuldades. Os resultados desta avaliação levam a decisões acerca de cada instituição e do conjunto integrante do sistema. É conduzida desde fora de cada instituição, mas desde dentro do sistema, com participação interna e externa; portanto, tem também características de auto-avaliação e avaliação externa; deve ser global e sistemática, isto é, abranger todo o sistema de educação superior e desenvolver-se de forma continuada, com periodicidade definida.

Sua finalidade maior é a melhoria da qualidade e da eficiência do funcionamento do sistema como um todo bem como o de cada instituição que o integra. Deve ser usada, também, para fins de credenciamento, isto é, para garantir que as instituições integrantes do sistema cumpram os requisitos mínimos para integrá-lo e para nele permanecer. Seus resultados permitem a formulação de subsídios em várias instâncias ou dimensões:

- à comunidade científica oferece orientação para suas estratégias de desenvolvimento e articulação interinstitucional e com a sociedade;
- ao governo, sistematiza informações para a elaboração de políticas, principalmente as de educação e de ciência e tecnologia;
- à sociedade, faz uma prestação de contas dos resultados do dinheiro público ali investido, traduzido em profissionais qualificados e em ciência, arte e cultura produzidos e disseminados junto à própria sociedade.

A avaliação do sistema de educação superior não deve ter como meta oferecer rankings ou classificações. É meta pobre ou insuficiente, por duas razões. Primeiro, porque a avaliação propriamente dita é mais ampla e oferece mais subsídios para melhoria do sistema e para tomada de decisão. Segundo, porque as especificidades e as características institucionais e regionais são tão intensas em sua diversidade que a tentativa de utilizar-se de mínimo divisor comum ou de médias significa, de fato, incorrer no equívoco metodológico de tentar comparar elementos e propriedades distintos, portanto não comparáveis. O projeto pedagógico de cada instituição, sua evolução e sua inserção científica e social não podem ser quantificados para servir de base a uma classifi-

cação. Quantificação de concluintes e de produção acadêmica não são fatores suficientes para contemplar a multiplicidade e a diversidade de cada instituição, assim como seu papel social.

O argumento neo-liberal de que a classificação ou "ranking" estimularia a competitividade em um "mercado" de instituições de educação, com efeitos positivos para a qualidade, não tem encontrado eco na realidade educacional dos países que adotam esta estratégia. Por outro lado, a publicização de resultados detalhados e compreensíveis - que a avaliação global e detalhada permite - e não de pontos específicos em escalas ordinais, é suficientemente forte e estimulante para a busca do aperfeiçoamento desejado, quando parte de um processo completo, que efetivamente contemple todas as dimensões da instituição envolvida.

Por outro lado, como a avaliação tem por objetivo o aperfeiçoamento das instituições e do sistema, e não apenas medidas de punição ou premiação, seus resultados devem ser canalizados para a formulação de políticas de estímulo e reforço ao que já funciona bem, e de revitalização ou recuperação quando forem encontrados resultados insatisfatórios. Em um País, como o Brasil, com um número já tão reduzido de vagas no terceiro grau, é indispensável estabelecer, urgentemente, estratégias para melhorar a qualidade do sistema existente. A escassez de vagas impede que os estudantes efetivamente escolham a instituição onde matricular-se. Aumentar a oferta de educação superior no setor público é uma das estratégias mais efetivas de ampliar o sistema, com melhores níveis de qualidade. É sabido de todos que, com honrosas exceções, a "qualidade média", se assim se pode dizer, é melhor no setor público, apesar de todas as dificuldades que temos. E, particularmente, quando se trata de compromisso social, é compreensível que a lógica do setor privado não se enquadre muito bem, pois está voltada para a "satisfação do cliente" e não para a perspectiva do coletivo, do projeto social maior. É por esta razão que, à primeira vista, não se pode concordar com o fechamento de instituições públicas; de um certo modo, as instituições públicas não tem outra opção a não ser a de alcançar bons níveis de qualidade. Como imagem poder-se-ia dizer que as instituições públicas não podem se dar ao luxo de não serem boas. Esse o desafio que está posto para a avaliação, seja a institucional, seja a do sistema: identificar as dificuldades, suas causas e formular os subsídios para a superação da dificuldade ou insuficiência.

## Os caminhos da avaliação neste momento

No projeto de Lei de Diretrizes e Bases (LDB), aprovado pela Câmara dos Deputados em 1993 — que foi resultado de ampla discussão no Fórum em Defesa da Escola Pública, durante vários anos—estão delineados, de forma muito clara, os objetivos tanto da avaliação institucional quanto os da avaliação do sistema. São explicitadas as estratégias e critérios principais; estão previstos, também, os caminhos a serem seguidos para os casos de insuficiência. É dada ênfase à identificação das causas das dificuldades, se de ordem interna ou externa à instituição; é destacado o papel dos atores/sujeitos internos à instituição e o da mantenedora, pública ou privada, responsável pela instituição. Está proposta, ainda, a constituição de uma comissão de revitalização para elaborar a estratégia e acompanhar o desenvolvimento das ações voltadas para a melhoria da instituição. Após estes

encaminhamentos, dentro do papel de credenciamento que compete à avaliação do sistema, estão previstos também os critérios e as condições para a suspensão ou exclusão definitiva de instituições que, pela sua baixa qualidade, prejudicam a sociedade, seja porque utilizam mal o dinheiro público, seja porque enganam os estudantes e a sociedade.

O texto do projeto de LDB aprovado pelo Senado Federal, em março de 1996, é omissivo em relação à avaliação, portanto, inadequado às necessidades da educação brasileira, hoje.

Está em discussão, neste momento na comunidade universitária, uma proposta de Lei Orgânica das universidades e demais instituições de ensino superior, formulada por comissão especial da ANDIFES. Aborda questões relativas à autonomia universitária para todas as instituições e, especificamente, ao funcionamento e ao financiamento do sistema federal de ensino superior; contém, ainda, uma proposta de avaliação da educação superior que corresponde ao contido no projeto LDB aprovado pela Câmara.

O texto proposto pela ANDIFES, para discussão, faz distinção entre a avaliação para instituições autônomas, como as universidades, e as demais instituições de ensino superior, tanto do ponto de vista da qualidade das ações acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão, quanto do ponto de vista administrativo e gerencial. Em outras palavras, para gozar de autonomia didático-científica (como criar cursos, ampliar vagas, etc.) e de gestão financeira é necessário atender a requisitos que expressem capacidade de funcionar em

---

**O argumento neoliberal de que a classificação ou ranking estimularia a competitividade em um mercado de instituições de educação, com efeitos positivos para a qualidade, não tem encontrado eco na realidade educacional dos países que adotam esta estratégia**

---

alto padrão de qualidade, o qual só poderá ser adequadamente apreciado por meio de processo de avaliação sistemática, como o aqui proposto.

O encaminhamento desta Lei Orgânica constitui-se em uma alternativa caso a Câmara venha a aceitar o texto de LDB aprovado pelo Senado Federal. O proposto na Lei Orgânica possibilita formular, com clareza, um processo sistemático de avaliação, definido pelos integrantes do sistema de educação superior e pela sociedade, superando a tradicional fórmula de regulamentação feita direta e exclusivamente pelo Ministério de Educação.

A Lei nº 9131, de 24/11/95, entre outras disposições, atribui ao poder público federal a competência de "avaliar a política nacional de educação", contrariando um princípio elementar de que quem formula e executa não deve ser exclusivamente responsável pela avaliação.

Esta mesma Lei instituiu um exame denominado avaliação de cursos de graduação e vulgarmente codinominado de "provão de saída". Trata-se de uma prova ampla e geral, específica para cada curso, aplicada a todos os formandos. O resultado das provas de cada curso e o global de uma instituição serão utilizados como critério de avaliação da qualidade da instituição. Ainda que não tenha efeito sobre o diploma do estudante avaliado pela prova, o desempenho médio dos formandos será utilizado para classificação ou ranking de instituições e eventual descredenciamento de cursos de graduação. Trata-se de uma simples medição de resultado final, um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação, pois não considera fatores do processo de aprendizagem e das condições institucionais. Não oferece elementos para a melhoria da instituição e do sistema pois não identifica as causas das dificuldades; não beneficia o estudante pois nada poderá ser feito retroativamente. Não corresponde, portanto, ao objetivo fundamental da avaliação qual seja o de melhoria e aperfeiçoamento das instituições ou do sistema. Além disso, pode vir a estimular o aparecimento de um comércio de cursinhos preparatórios, pois o desempenho da prova poderá se transformar em critério de diferenciação entre portadores de um mesmo diploma.

Lamentavelmente, mais uma vez, pode-se estar perdendo a oportunidade de implantar uma estratégia séria e adequada para a melhoria do sistema de educação superior e de contribuir para a criação de uma cultura institucional, na qual a avaliação seja parte da rotina da instituição. Em vez disso, a opção governamental está baseada na intervenção externa com sérios equívocos conceituais.

Sem considerar as experiências já desenvolvidas por um grande número de instituições, esta opção por uma meto-

dologia simplificadora e arbitrariamente implantada contribui para aumentar as resistências à avaliação e tenta desqualificar o esforço, feito por muitos neste momento, no sentido de aperfeiçoar uma metodologia avaliativa global que integre e aprimore o sistema. O PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras—em desenvolvimento desde 1994, envolve a SESU/MEC e mais de 90 instituições de ensino superior. Existe, portanto, uma significativa experiência e competência, construída no seio das IES's, com apoio institucional e financeiro do próprio MEC, que não pode ser desconsiderada ou substituída por uma prova circunstancial, reduzindo a dimensão do processo avaliativo e as expectativas de mudança institucional decorrentes.

Revelando sensibilidade à crítica acerca da insuficiência do "provão" como critério de avaliação de cursos, da instituição e do sistema, o Ministério da Educação fez promulgar o Decreto nº 2.026, de 14/10/96, que normatiza uma sistemática de avaliação a ser implementada, baseada em quatro dimensões:

"1) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;

2) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;

3) avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;

4) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento".

Cabe destacar que esta ação governamental representa, ao mesmo tempo, um pequeno avanço e um grande retrocesso. O pequeno avanço é o Governo ter de reconhecer que não pode continuar a tratar a avaliação de forma superficial e tentar formular uma sistemática de avaliação. Por outro lado, é um retrocesso e uma derrota, pois a sistemática proposta apresenta insuficiências e inadequações teóricas e metodológicas que tendem ao esvaziamento da busca de construção de uma cultura de avaliação. Mais grave, ainda, são as possíveis conseqüências em termos de política educacional, tanto em relação à expansão quanto à melhoria da qualidade do sistema de educação superior brasileiro. A existência de uma prova final, de indica-

---

**Trata-se (o provão) de uma simples medição de resultado final, um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação, pois não considera fatores do processo de aprendizagem e das condições institucionais**

---

dores quantitativos, de comissões externas são instrumentos ou dimensões formulados de modo insuficiente, no Decreto, e são concebidos como independentes uns de outros. Um resultado possível e previsível é a tendência à padronização teórica e metodológica e à, ainda maior, elitização do sistema de educação superior.

O Decreto nº 2.026/96 já referido, define os indicadores, critérios e formas de desenvolvimento de cada um dos quatro procedimentos previstos, os quais podem ser conduzidos de forma independente, ainda que complementar. Calçada em indicadores quantitativos convencionais, faz, no entanto, incursões em áreas perigosas, pelo viés ideológico que podem conter. Cito apenas dois exemplos sugestivos: “adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar”, e “avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços;” (artigo 4º, incisos II e III). Atribui a comissões externas, designadas pela SESU/MEC, a responsabilidade da avaliação individual das instituições; tais comissões levarão “em consideração a auto-avaliação realizada pela própria instituição” além de outros aspectos, inclusive os dois exemplos já citados. A avaliação dos cursos será feita pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino, levando em consideração, entre outros indicadores mencionados, “o contexto internacional e o mercado de trabalho nacional”.

Em resumo, a proposta governamental para avaliação da educação superior traduz uma perspectiva fragmentada e conceitualmente frágil; por ter sido concebida arbitrariamente e sem beneficiar-se da experiência existente, poderá contar com a adesão submissa de alguns e a indiferença ou boicote de outros tantos. Poderá servir para o estabelecimento de “rankings” e a formulação de uma política educacional elitista e padronizadora. Dificilmente contribuirá para o aperfeiçoamento da educação superior brasileira efetivamente voltada para o processo de transformação social do País.

Cabe referir, ainda que brevemente, a duas outras estratégias de avaliação presentes na educação brasileira, neste momento.

A primeira, denominada Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, iniciada em 1990 pelo Ministério da Educação, está analisando os resultados de seu terceiro levantamento. Visa avaliar o desempenho individual, isto é, a aprendizagem dos alunos da educação fundamental e média. Constitui-se, fundamentalmente, de provas de português e matemática para alunos de 4º, e 8º séries do primeiro grau e de 2º e 3º séries do segundo grau; investiga, ainda, alguns aspectos da organização da escola e do seu corpo do-

cente. Este conjunto de provas busca identificar as competências escolares mínimas que todos os cidadãos devem ter. Os resultados devem servir para a definição de políticas corretivas das ineficiências do sistema, diferentemente dos objetivos do “provão” que se referem a “rankings” e outras pouco efetivas medidas punitivas.

A outra iniciativa é a *avaliação seriada* no segundo grau com vistas à classificação para ingresso na universidade. São três “vestibulinhos” realizados sob a coordenação da universidade interessada, junto a alunos voluntários. Constitui-se de provas globais relativas aos conteúdos de cada uma das séries do segundo grau, aplicadas antes do final do ano letivo. Adotaram esta estratégia as universidades de Brasília (DF) e a Federal de Santa Maria (RS), que selecionam seus novos alunos em parte pelo sistema anterior, de vestibular único, e em parte pelo novo sistema de avaliação seriada no segundo grau.

Novamente, uma iniciativa com boas intenções (para a universidade que talvez “selecione” melhor seus futuros alunos) e péssimos efeitos para a educação de segundo grau. O único elemento a favor desta es-

tratégia é o princípio de que avaliação é um processo e vários momentos avaliativos são, em tese, melhores do que um só. Ou seja, vários “vestibulinhos” parciais são melhores do que um só vestibular.

As restrições a esta estratégia são, no entanto, comprometedoras. Do ponto de vista global do sistema, trata-se de uma cristalização do segundo grau propedêutico, isto é, exclusivamente voltado para a preparação ao vestibular, a uma possível, mas incerta, entrada na universidade. Esta restrição do papel do segundo grau na formação global do adolescente, a canalização de todos os esforços escolares para saltar a barreira do vestibular, apresenta graves inconsistências:

a) condiciona o ensino de segundo grau à preparação para o vestibular em detrimento da formação global do adolescente e da abertura de outros horizontes (de certo modo retomando as características do antigo ensino colegial); diante da pressão representada pelo conteúdo modificado, pela competição por bons resultados é pouco provável que o adolescente tenha interesse e tempo para outros conteúdos;

b) a definição de conteúdos, uma quase reforma curricular, conduzida pela universidade de modo a melhor “preparar” seus futuros alunos, constitui-se em, no mínimo, falta de respeito à toda a população, uma vez que apenas um pequeno e seletíssimo grupo será selecionado (nenhuma das universidades envolvidas aumentou de modo significativo o seu número de vagas). Uma grande falta de respeito àqueles

---

**Trata-se (a avaliação seriada) de uma cristalização do segundo grau propedêutico, isto é, exclusivamente voltado para a preparação ao vestibular**

---

que têm pouquíssima ou nenhuma chance de ingressar na universidade e terão, durante três anos pelo menos, alimentado, de forma muito mais intensa do que antes, o sonho vão da vaga universitária;

c) o compromisso da universidade com o segundo grau, traduzido, pelo menos, em melhoria na formação de recursos humanos para a educação e em pesquisa sobre ensino, não faz parte desta estratégia avaliativa;

d) na revisão curricular, que antecede à implantação do novo sistema são, em geral, eliminados os conteúdos muito “abrangentes” e “supérfluos” para dar ênfase aos mais urgentes e relevantes, isto é, úteis para o futuro desempenho acadêmico;

e) a competição - e não a colaboração - passa a ser o valor predominante entre os jovens estudantes na fase final de sua adolescência. A cooperação, o trabalho em grupo, o estudo coletivo tendem a ser abandonados, pois todos estarão competindo diretamente e indiscriminadamente, uma vez que a opção pelo curso ainda não foi feita e cada colega representa um competidor. Antes da conclusão desta fase delicada de formação, o estudante de segundo grau deverá concentrar-se em definir seu futuro, antecipando atitudes e comportamentos e acumulando frustrações.

### **Mas, finalmente, como se traduz o compromisso da avaliação, no ensino superior, com a reconstrução do espaço social ?**

Neste quadro de quase modismo, o compromisso da avaliação é a estratégia para—ao reconstruir ou redefinir o perfil da Universidade—buscar destacar seu papel social e estabelecer essa ponte, essa mediação, necessária e enriquecedora, com a realidade social. Ainda que fundamentalmente voltada para a instituição e para o sistema educacional, a avaliação possibilita esta interação com o espaço social esgarçado no qual a universidade está inserida.

São os princípios e as características da avaliação, institucional e de sistema, acima delineados, que possibilitam a realização deste compromisso. Ou seja, o amplo e sistemático processo de auto-conhecimento de cada instituição e do sistema é um caminho produtivo para a identificação das possibilidades de mudança e das alternativas que esta mudança deverá seguir. Em geral, existe, no interior das próprias instituições, um razoável grau de consenso, tanto acerca dos sucessos ou aspectos positivos, quanto acerca das principais dificuldades ou insuficiências. Mas, ainda tem sido difícil alcançar acordo básico sobre o que fazer.

Este desacordo se deve, basicamente, ao desconhecimento ou às distintas interpretações sobre as suas causas; conseqüentemente, é tarefa árdua construir um caminho coletivo para a mudança e, em geral, o caminho individual é pouco efetivo.

Por exemplo, existem cursos que todos reconhecem como defasados ou desatualizados; no entanto, eles continuam a ser desenvolvidos da mesma forma, há muito tempo; ou a mudança curricular introduzida nem sempre chega efetivamente a significar as alterações necessárias. Da mesma forma, há um alto grau de consenso de que a universidade está, na maioria de suas atividades, “descolada” da realidade social; mas não há clareza ou acordo sobre o que isto significa. A explicação, oferecida por alguns pensadores, de que a universidade faz parte do aparelho ideológico do Estado ou está comprometida apenas com os interesses da classe dominante, é insuficiente; para compreender o processo acadêmico, que é dinâmico, espelha contradições sociais e pluralidade científica, é necessário ir além de uma visão maniqueísta. De modo geral, a universidade fica dividida, ainda, entre outras alternativas de interpretação:

- o governo tem tido uma interpretação que pode ser resumida como “escassa interação com o setor produtivo”, supondo que a demanda imediata do mercado e a pressão por competitividade estimulariam a introdução da inovação. (Esta hipótese supõe que o setor produtivo, leia-se empregador, tem a inovação como meta, desconsiderando que ela estará sempre subordinada ao lucro ou à competitividade).

- outros setores sociais e políticos demandam uma conexão direta e imediata com a realidade social sem, contudo, reconhecer que há necessidade de uma mediação para que não se caia no assistencialismo, perdendo a função básica de geração de conhecimento, tecnologia, cultura, que é própria e típica, ainda que não exclusiva, da instituição acadêmica.

- os setores científicos, em geral, advogam o espaço para a pesquisa independente do compromisso social e voltada exclusivamente para o avanço da ciência. Neste veio de interpretação, o compromisso com o presente e o imediato desvia a pesquisa de seu compromisso primordial que é a ciência.

A avaliação - quando adequadamente formulada e implementada -

devido à reflexão que gera, pode apontar caminhos para esta definição de seu compromisso social, para a convivência, de forma produtiva, de mais de uma forma de relacionamentos com a sociedade, sem a perda de sua característica de instituição científica. A avaliação deve oferecer subsídios para apontar os caminhos de interação com a sociedade, de for-

---

### **O amplo e sistemático processo de auto-conhecimento de cada instituição e do sistema é um caminho produtivo para a identificação das possibilidades de mudança**

---

ma institucionalmente organizada e conectada ao avanço científico. Sem cair no empirismo da observação individual e casual, a reflexão necessariamente coletiva, estabelecida pela avaliação, contribui para a construção desta ponte de mediação. Ou, em outras palavras, estabelecer os mecanismos para captar as necessidades/demandas dos vários setores sociais - tanto os excluídos quanto os integrados - para absorver a sua experiência, retornando-lhes o conhecimento ou a tecnologia apropriada e, ao mesmo tempo, promover o avanço científico, característica institucional que lhe é inerente.

Temos duas ações ou estratégias complementares, ainda embrionárias, que podem vir a contribuir para a construção dessa ponte mediadora com o real.

Uma, é a da construção de uma **cultura de avaliação** dentro da Universidade; isto é, a avaliação - incorporada de forma institucionalizada - como um espaço de reflexão sistemática, com vistas à elaboração de subsídios para a tomada de decisão. Uma cultura de reflexão e ação constantes, na qual vamos efetivamente tomar nas próprias mãos a responsabilidade da gestão da instituição e do sistema.

Para tanto, é muito importante o fortalecimento do PAIUB, mas não é suficiente. A institucionalização será melhor efetivada quando outras ações forem consolidadas: de um lado, no âmbito de sua autonomia, cada instituição define o espaço e o papel organizacional da avaliação; de outro, e em complementação a isso, a entidade associativa das IES, seja a ANDIFES ou o CRUB, desenvolva—de forma independente do Ministério da Educação e também das reitorias das universidades—um mecanismo de avaliação sistemática, qualificada, para subsidiar a construção do caminho acadêmico-político a ser trilhado.

A outra ação estratégica extrapola um pouco o campo da avaliação “estrito senso”, que é o nosso objeto. Trata-se da criação de um espaço institucionalizado para, efetivamente, estabelecer uma nova **relação com a realidade social**. Se, de fato, esta interação com a sociedade é uma função

fundamental da Universidade, por que ela não existe, explicitamente, em sua estrutura gerencial? Trata-se de construir um espaço institucional onde as necessidades dos setores produtivos, dos excluídos, dos vários setores sociais e do governo possam ser direta e efetivamente contempladas.

Um primeiro ensaio de resposta já foi formulado, quando há poucos anos atrás, respondendo às críticas de setores empresariais e do governo, foi criado o UNIEMP - UNIVERSIDADE / EMPRESA. Constitui-se em mecanismo pelo qual as universidades e as empresas manteriam sistemática interação através de ações e projetos conjuntos.

Em contrapartida, após amplo debate, foi criada a UNITRABALHO, uma fundação de direito privado que se constitui em uma rede acadêmica que congrega universidades com vistas a desenvolver ações e pesquisas voltadas para as questões do mundo do trabalho. Estimulando a interação entre os grupos de pesquisa, setores sociais e governamentais e

potencializando o resultado desta cooperação, a UNITRABALHO pode transformar-se em mecanismo efetivamente voltado para a construção da ponte mediadora entre o espaço acadêmico e o espaço social esgarçado.

Na estrutura da gestão de cada Universidade e do sistema como um todo, é preciso mostrar a intencionalidade da ação e criar espaços reais para que esta realidade esgarçada efetivamente entre e participe do cotidiano da Universidade.

Sem essas ações institucionais - que consolidam o espaço da cultura da avaliação e da interação com o mundo do real - eu acredito que certamente faremos boas avaliações, mas não chegaremos ao estabelecimento da ponte, da mediação com o social. Sozinha a avaliação não faz este papel. É preciso que no processo da reflexão sobre os nossos sucessos, os nossos fracassos, as nossas dificuldades, se construa a decisão e se criem as condições de trazer a realidade social de forma sistemática e produtiva para dentro da instituição acadêmica.

---

### **A avaliação deve oferecer subsídios para apontar os caminhos de interação com a sociedade**

---