

# **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E ACOMPANHAMENTO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

**BERNARDETE A. GATTI<sup>1</sup>**

A avaliação é vista na cultura do brasileiro em função de sua história vivida e sofrida, especialmente nos bancos escolares, como punição, reprovação, não aceitação. Tememos qualquer tipo de avaliação, não gostamos de ser avaliados. No entanto, usamos processos avaliativos o tempo todo, na vida cotidiana, na vida profissional, na vida familiar, na vida afetiva. É um processo necessário para a continuidade de nossas ações em todos os níveis da vida. Ao escovar os dentes estou avaliando simultaneamente a força que aplico na escova para não me machucar; antes de casar, pondero o envolvimento emocional, as condições gerais para isto, etc.; antes de comprar um imóvel, avalio os custos-benefícios, as condições de pagamento. Avaliamos o tempo todo para dar continuidade a nossas ações. Avaliamos antes, durante e depois de nossas ações cotidianas, intuitivamente ou organizadamente, mais ou menos conscientemente.

Os processos avaliativos são, assim, parte integrante de nosso dia a dia, ajudam-nos a processar mudanças ou a reforçar caminhos e rotinas, a cessar ações, etc. Constituem-se em *processos de ajuda* em nosso dia a dia e, desse modo, deveriam as avaliações mais sistematizadas ser concebidas e desenvolvidas: a

---

<sup>1</sup> Do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, SP.

avaliação escolar, a avaliação institucional, a avaliação de sistemas de ensino, de cursos, de desenvolvimento de projetos, entre tantas outras. Os processos de avaliação devem ser concebidos e executados, não como instrumentos de punição, de humilhação, de deprecição, mas, sim, como meios de alavancar ações e pessoas, corrigir problemas e solucionar impasses. Por isso, a necessidade de tratar as questões de avaliação com seriedade e transparência, com bom senso e ponderação e, com competência, donde a importância, para diferentes profissionais, da aquisição de conhecimentos mais aprofundados nessa área.

Constitui-se hoje, a avaliação, em campo de estudo que acumula conhecimentos interessantes, historicamente produzidos, criticados, reformulados, refletidos, aperfeiçoados. Porém, é necessário que mudemos nossa representação e concepções em relação aos procedimentos de avaliação: avaliações são processos que devem gerar estímulo, servir de alavanca, servir à mudança e à transformação, e não serem utilizados para rebaixamento de auto-estima, seletividade, punição, diminuição de valia. Isto está associado aos valores de quem avalia, porque se avalia, como se avalia, para quem se avalia, para quem se avalia.

Quando se trata de avaliação que atinge pessoas em suas vidas profissionais e pessoais há cuidados imprescindíveis a tomar. Envolve questões de ética, além de envolver conhecimento científico e técnico. Não pode ser um processo impensado, feito com ligeireza. É preciso refletir sobre os impactos desse processo que tem conseqüências pessoais, sociais, institucionais. Os processos avaliativos são processos que implicam, necessariamente, *juízo de valor* e é preciso que se tenha *consciência ética* em relação aos objetivos, finalidades, procedimentos empregados, ações decorrentes e seus conseqüentes. Há necessidade de um certo domínio dos fundamentos de diferentes processos e

procedimentos de avaliação, um domínio científico e técnico, ao lado de reflexões e cuidados éticos.

#### A. Questões básicas

Alguns pontos merecem ser assinalados quando pensamos no desenvolvimento de processos avaliativos relativos a pessoas e instituições:

1. Qualquer processo de avaliação só tem sentido social e características científicas quando se tem bem definidos seu contexto de referência e seus objetivos. A partir disto, necessário é especificar-se com clareza como são elaborados os conceitos a serem utilizados, seu domínio de validade e quais conclusões podem ser realmente sustentadas pela metodologia empregada. Sem o atendimento a estas condições mínimas, a base científica dos processos avaliativos e seu significado social se perdem, gerando graves vieses, ficando a serviço de pretensões ambíguas, de pré-conceitos, passível de manipulações e interpretações aligeiradas.
2. Avaliação é julgamento de valor, é mais do que simplesmente medir; medir é meio para levantar dados, mas não é avaliação; avaliar é analisar, comparar, relacionar dados para emitir um julgamento sobre eles segundo alguns referentes.
3. É preciso refletir com maior profundidade sobre os fundamentos filosóficos, políticos e éticos do modelo adotado em programas ou em ações pontuais de avaliação, pois sua legitimidade e seu reconhecimento enquanto processo valioso virá dos fatos e de sua contribuição relevante e, não, de posturas autoritárias. Algumas perguntas são pertinentes : Qual a real perspectiva que fundamenta o modelo de avaliação adotado? É orientado por um plano estratégico de qualificação da maioria das pessoas? Ou, esse modelo, só favorece uma pequena elite em detrimento de uma

política de suporte e maior ampliação das possibilidades do grupo em foco? Esse modelo é rígido ou incorpora níveis diversificados de qualidades?

4. Atenção à heterogeneidade, à variabilidade, à condição histórica, às características específicas. Estes são aspectos que não podem estar ausentes das perspectivas do avaliador. Saber focalizar o diverso e o local é essencial à validade de um processo avaliativo.
5. Qualquer modelo de avaliação para ser efetivo deve ter como ponto de partida a realidade do fenômeno a que se refere, inclusive quanto às condições histórico-culturais e sociais. As modernas teorias de avaliação acentuam este aspecto e os modelos são validados em sua consistência específica, *ad hoc*. Não há modelos gerais, abstratos, válidos para qualquer condição. Muito menos indicadores. Estes têm que ser construídos por e para um dado contexto e seu significado se constrói neste contexto. Além disso, para fenômenos humanos, educacionais, propõem-se modelos dinâmicos, com a incorporação das trajetórias de ações, seus laços significativos, seu lastro e seus conseqüentes perceptíveis. A avaliação não pode encastelar-se em pressupostos abstratos, descontextualizados e sem transparência de objetivos.
6. A avaliação deve ajudar o processo de ampliação das possibilidades humanas, com qualidade crescente e não limitar ou frear potencialidades.
7. Processos avaliativos só adquirem possibilidade de impacto se considerados valiosos para a comunidade de referência. A valorização, e sustentação de qualquer processo de avaliação, depende, sobretudo, do retorno *construtivo* dos seus resultados a não ser que estejamos querendo instituir uma filosofia de competição selvagem ou criar situações de privilégio a determinados grupos.

8. É preciso ter em mente que nenhum sistema de avaliação é perfeito ou onipotente e que, também, nenhuma parcela de qualquer comunidade é detentora exclusiva da verdade sobre qualidade. A pergunta, sempre e sempre, ao avaliarmos, é: de quê qualidades falamos? E a questão deve ser posta realmente no plural – *qualidades* – pois, para diversificadas necessidades e condições, diversificadas qualidades a serem buscadas nos processos avaliativos.
9. A questão da qualificação, da preparação de quem faz avaliação é outro aspecto que não pode ser desprezado. Avaliar não é só medir, mensurar, como já dissemos. Se medir bem já é problemático, avaliar o é em dobro. Como processo complexo que exige uma heurística e maturidade no trato de questões pessoais e sociais, além de exercício interdisciplinar, sua implementação pede, de quem o executa, que tenha exercitado este tipo de reflexão. Não se improvisa um avaliador, como não se improvisa um pesquisador, um médico, um professor. Os professores mesmo são pouco preparados para avaliar seus alunos. Em avaliações institucionais esta questão também não é simples. Este aspecto – o da preparação de quem vai avaliar – não tem sido muito debatido entre nós. Fica-se com a impressão que qualquer um pode avaliar qualquer coisa. É verdade no nível do senso comum. Porém, em processos com implicações para a vida de pessoas, com implicações sociais, em políticas em diferentes instâncias, é preciso que amadureçamos na preparação para o exercício da avaliação, se reconhecemos esta como um meio importante para os processos de transformação humano-sociais.

B. Relato de uma experiência em nível de ensino superior

O Conselho Estadual de Educação de S. Paulo não tem jurisdição sobre as instituições privadas de ensino superior; entretanto, tem sob sua jurisdição um conjunto relativamente grande de instituições estaduais e municipais que ministram ensino superior. A política desse Conselho, nos últimos anos, tem sido de incentivar o desenvolvimento e ampliação da ação dessas instituições ligadas aos municípios ou ao estado, mas essa política vem tratando, também, com muito cuidado, da questão da qualidade desse ensino. Essa é uma questão que preocupa, visto que todas as avaliações e pesquisas já realizadas até aqui sobre o nível superior de ensino mostram bem os problemas que estamos vivendo em relação à formação desenvolvida pelas instituições nesse nível. A política que a Câmara da Educação Superior do Conselho Estadual de Educação vem definindo, através de suas Indicações e Deliberações, é uma política de busca de melhor qualificação dessas instituições, visando torná-las um diferencial no estado e no país.

Dentro desta perspectiva vem sendo implementado um sistema de avaliação e acompanhamento dessas instituições, com o objetivo de “explicitar qual o papel social das mesmas, em seu local de atuação, na direção de uma sociedade mais justa, democrática e moderna; ampliar a qualidade do ensino mediante a análise, revisão e reconstrução dos projetos institucionais e educacionais; impulsionar um processo criativo de auto-crítica e auto-avaliação; contribuir para a melhoria da qualidade de suas ações educacionais; contribuir para o processo de autorização, credenciamento e reconhecimento de instituições e cursos.” (cf. documento CEE/ Reunião com Especialistas Avaliadores, 1998). É uma perspectiva proativa, com uma concepção de orientação e ajuda às instituições no sentido de melhorarem seu perfil de desempenho, constantemente,

como um todo, no ambiente onde atuam e em função das metas que se colocam.

A dinâmica dessa avaliação está diretamente ligada à ênfase da nova LDB no que se refere ao desenvolvimento, pelos sistemas, de avaliações do ensino em todos os níveis e às questões do credenciamento e reconhecimento das instituições, autorização e reconhecimento de cursos, e sua renovação **periódica** de reconhecimento. A LDB ao colocar o credenciamento e reconhecimento de cursos como atos que exigem renovação periódica, substituindo o reconhecimento perene da legislação anterior, colocou um novo traço característico na política de ensino superior: as instituições precisam atualizar-se, qualificar-se em seu tempo para continuar atuando. O papel dos cidadãos, dos usuários do sistema e o do estado é agir para garantir a atuação das instituições de ensino superior com eficácia. Sobretudo, estas instituições têm que responder à altura aos desafios postos pela crescente demanda de formação cultural das novas gerações, bem como da profissionalização no contexto de sociedades mutantes. A verificação do cumprimento do papel social, de modo condizente com padrões emergentes, dessas instituições, demanda processos avaliativos específicos, periódicos ou continuados, que tenham credibilidade social ampla e não só internamente à instituição.

O CEE, em 1995, fez um exame da situação das instituições municipais de ensino superior no estado de São Paulo, das instituições estaduais isoladas e das quatro universidades que estão sob a égide deste Conselho – USP, UNICAMP, UNESP E UNITAU. A análise mostrou que tínhamos um sistema com grandes desigualdades em seu desenvolvimento qualitativo, tanto no que se referia a pessoal, como a ensino. Deparamo-nos com aspectos de excelência, inclusive em faculdades isoladas, onde encontramos algumas surpresas muito interessantes; mas, também, deparamo-nos com

problemas, por exemplo, de estagnação em currículos e programas, na formação do corpo docente, com a ausência nas instituições de uma política continuada e de um projeto para alavancá-las de um eixo de certa comodidade. A rotina realmente, às vezes, toma conta das instituições, especialmente quando não há desafios externos ou se não há uma cultura de mobilizar-se continuamente em relação às mudanças e transformações que estão ocorrendo no âmbito social em geral, fora dos muros institucionais.

Há um certo tipo de atenção que todas as instituições de ensino superior devem ter com relação ao que está se passando na sociedade. A sociedade, em sua dinâmica, é o eixo fundamental em relação ao qual as universidades e faculdades precisam estar atentas; não se trata aqui de que a universidade ou a instituição de ensino superior deva viver em função do que se diz quanto ao mercado de trabalho, como muitos propõem. Não é isso. A sociedade é muito mais do que os mercados (de trabalho ou financeiro), além do que, estar-se atento a eles não quer dizer sujeição. Mas, ater-se a esse âmbito é limitado demais. Essa sociedade movente está mostrando que não é só o mercado que comanda as coisas, há atividades, ações, problemas que precisam ser cogitados por essas instituições de ensino superior e que extrapolam o mercado. Mesmo porque têm, também, um papel a desempenhar na direção de abertura de horizontes novos, de transformações sociais que possam ser significativas para a maioria das pessoas. O que o Conselho Estadual de Educação de São Paulo vem tentando pontuar é que essas instituições precisam ainda se abrir para a sua comunidade próxima, por que elas têm um papel fundamental a exercer ali, em seu lugar de inserção geográfica. Importante, nesta direção, é que definam sua vocação, sua identidade e objetivos socialmente relevantes. Considere-se que esta definição não pode ser feita apenas em nível de dirigentes, como

proposta de gabinete, mas sim, a partir de discussões coletivas que envolvam professores, alunos, comunidade pertinente.

Atualizar-se constantemente é o mote. Inclusive estamos adentrando num momento em que novas perspectivas curriculares para os cursos estão sendo propostas pelo Conselho Nacional de Educação e deverão ser implementadas. Esse trabalho vem sendo desenvolvido por comissões especiais junto ao Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação. Ao longo dos próximos anos deverá haver um ajuste às novas diretrizes curriculares que estão sendo delineadas não como os antigos quadros curriculares, com disciplinas pré-definidas, obrigatórias, mas sim tendo como base perfis profissionais dinâmicos, com sugestões mais flexíveis, o que demandará das instituições um esforço pedagógico maior na estruturação de seus cursos, com a organização de um projeto pedagógico próprio, o qual também é um projeto de natureza social, pois implicará ser organizado e continuamente reorganizado, em interação com as transformações sociais e as demandas que delas emanam. É uma nova dinâmica que se inaugura e é importante que as instituições de ensino superior dela participem. Algumas das instituições, sob a jurisdição do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, já vêm fazendo um trabalho nessa direção, já vem mudando seus currículos, elaborando planos institucionais de ponta, introduzindo metodologias de desenvolvimento curricular absolutamente diferentes daquelas que nós conhecemos como as padronizadas e, com isso, já temos dentro desse sistema condições de intercâmbio com esses pioneiros que já avançaram em direção a mudanças interessantes em seu padrão educacional.

A integração das diferentes instâncias responsáveis pelos cursos superiores é muito importante se se quiser trabalhar nesse espírito construtivo; reitorias e outros

órgãos deliberativos e executivos, direções de autarquias/ mantenedoras fundacionais e instituições de ensino superior, precisam ter metas coerentemente articuladas e interessadas no desenvolvimento institucional, ao lado de atenção às renovações normativas e às demandas da comunidade. Ao se avaliar a instituição como um todo também se está olhando para essa integração participativa, que é um dos aspectos que se procura estimular. Não é raro os órgãos mantenedores e gestores cometerem equívocos por desconhecer, por exemplo, as normatizações supervenientes.

A avaliação continuada proposta pelo Conselho pauta-se por essas questões e, por isso, optou-se por uma avaliação institucional que leve em conta a instituição como um todo, em seu contexto. Considera-se nessa avaliação que a atualização e melhor adequação dos cursos e outras atividades só podem ser desenvolvidas com um corpo docente bem qualificado, uma administração sensível às mudanças necessárias, flexível e participativa, com a disponibilização de uma infra-estrutura adequada para o atendimento de necessidades básicas para o bom funcionamento dos cursos e atendimento aos alunos, como boas bibliotecas e laboratórios, entre outras condições. Esta avaliação foi, também, concebida como uma avaliação externa, com visita de especialistas, como um processo contínuo, em ciclos. Por essa razão orientou-se as instituições a estarem sempre preparadas para receber a comissão externa que irá fazer a avaliação da instituição, tendo o seu portfólio sempre atualizado, com todos os dados necessários. Esse portfólio, uma vez estruturado, apenas precisará ir sendo complementado, o que torna o processo de apresentação documental bem mais tranqüila, ao longo do tempo e, certamente, mais consistente. Manter seu portfólio em dia (a fotografia institucional), tanto do ponto de vista do projeto pedagógico, dos projetos e planos institucionais, de

cadastro de professores, de currículos de professores, de ementas, de bibliografias, etc., não só é importante ante o acompanhamento externo mas, sobretudo, deve ser importante para a própria instituição, seus dirigentes, professores, alunos, funcionários, que, com estas “fotografias”, poderão acompanhar a dinâmica da instituição onde trabalham, onde estudam, as boas qualidades e os problemas, criando uma cultura de busca de soluções.

O Conselho Estadual de Educação de São Paulo tem explicitado como meta que este processo de organização das informações institucionais, sempre atualizadas, analisadas e disponibilizadas sirva para a criação e sustentação de um processo de auto-avaliação das instituições que desenvolvam nelas mesmas a capacidade de reconhecer seus eventuais problemas e de mobilizar-se para a busca coletiva de soluções, sem esperar um alerta de fora, uma demanda externa. Estes procedimentos auto-avaliativos poderão, e muito, contribuir com a avaliação externa que será feita pelo Conselho e, com seu desenvolvimento, até integrar-se a esta.

O processo de avaliação institucional a que nos referimos aqui, seguiu o seguinte percurso :

1. A instituição preparou a documentação especificada pelo CEE/SP.
2. Dentre os especialistas cadastrados no CEE, todos doutores e com currículo destacado em diferentes áreas de especialidade, foram indicados, pela Câmara de Educação Superior, nomes para compor a comissão externa de consultores, indicação esta que foi submetida à aprovação do Conselho Pleno. Cada dupla de avaliadores foi composta por um especialista da área da educação e outro de área diversa mas com experiência de participação em gestão institucional.

O CEE/SP dispõe de um cadastro de consultores que é constituído, basicamente, a partir do cadastro de pesquisadores da FAPESP, acrescido de professores indicados por Conselheiros, cujos currículos situam-se no mesmo patamar dos da listagem inicial. São professores de vários mestrados e doutorados credenciados pela CAPES, professores titulados com vida ativa em pesquisa, institucional e comunitária. O cadastro de especialistas do CEE/SP não é baseado em uma única instituição, mas é baseado na competência e no currículo do professor, criteriosamente examinados.

Continuando a descrição que fazíamos, as duplas de especialistas que participaram da avaliação das instituições foram compostas sempre de uma pessoa com formação na área de educação com alguma experiência em avaliação educacional, e outra com outra formação, mas na condição de ter exercido cargos institucionais ou em comissões científicas diversas que lhe permitisse trânsito maior entre áreas e visão institucional mais geral e não só de sua especialidade. Estes cuidados foram tomados porque esta não é uma avaliação *de curso* (a avaliação de curso é conduzida por especialista da área específica do curso), mas sim uma avaliação mais global da instituição, considerando sua estrutura, dinâmica interna e relações comunitárias. Pelos *feedbacks* recebidos, de modo geral, esta composição revelou-se positiva para o processo e deve-se manter esse critério nos próximos ciclos avaliativos: ter um consultor com formação em educação e outro com outra formação, mas com experiência ampliada de vida acadêmica, sobretudo experiência em gestão.

3. Realizou-se reunião com os consultores para explicar o processo, seus objetivos e discutir o roteiro de avaliação.

4. Cada dupla marcou as datas de sua visita; a instituição disponibilizou para os consultores do CEE os dados que foram por eles analisados; foram instruídos a entrevistar os dirigentes, professores, alunos, funcionários, visitar instalações, laboratórios e biblioteca, tentando formar uma idéia clara da dinâmica institucional e de seu papel na cidade e região, verificando boas qualidades e problemas.
5. Os especialistas fizeram seus relatórios para o Conselho, a partir de um roteiro básico de dados, com indicadores e observações qualitativas, com um parecer final e indicação de melhorias a serem buscadas pela instituição; esse parecer foi para a Câmara de Educação Superior, onde se designou um Conselheiro para examinar e relatar a avaliação de uma instituição específica, e este Conselheiro Relator apresentou seu parecer, com sugestões à instituição, o qual foi submetido à discussão e aprovação da Câmara e, depois, levado ao Conselho Pleno.
6. A partir daí foi dado retorno à instituição, com envio do parecer aprovado em plenário, com a solicitação da instituição de um plano para sanar problemas encontrados; outras vezes, estando a instituição em condições satisfatórias, os consultores e o relator recomendam que ela dê um passo a mais.
7. Acompanhamento destes processos está em andamento no Conselho, com retorno às instituições sempre que necessário, através de diligências ou solicitações de aperfeiçoamentos, via pareceres da Câmara de Educação Superior. Na seqüência dos ciclos de avaliação, dos processos de autorização, credenciamento e reconhecimento de cursos, o desempenho institucional, contextualizado local e regionalmente, será a cada vez considerado no compasso de suas melhorias (ou não) sucessivas.

A avaliação de que falamos é, pois, um processo que pela sua concepção e forma se execução procura contribuir para o aperfeiçoamento continuado das instituições, ou seja, para transformações institucionais relevantes. Não é um processo morto, dados que vão para a prateleira ou arquivo, ou para servir apenas à crítica ligeira. É um processo vivo e ativo a serviço das próprias instituições de ensino superior. A perspectiva desse processo avaliativo é essencialmente pedagógica, não numa perspectiva punitiva, mas, sim, orientadora. Espera-se, é evidente, uma participação ativa das instituições na compreensão de seus problemas tanto nas questões acadêmicas, quanto estruturais, e na busca de soluções, alternativas, novos caminhos, renovações, aperfeiçoamentos. Processos auto-avaliativos e avaliações externas podem contribuir para a reconstrução e renovação institucionais, no tempo, e também para contextos diversificados. Podem contribuir sobretudo para evitar a estagnação institucional e propiciar aperfeiçoamentos contínuos, mais consistentes e adequados a necessidades emergentes.

A idéia é ajudar a avançar, alavancar e não paralisar, fazer involuir. Mas isto mediante um acompanhamento sensato, continuado e dentro de uma política real de qualificação das instituições. Estamos vivendo em tempos exigentes; tenta-se, com este modelo avaliativo, dar uma contribuição, pois boa qualidade é o que será socialmente cada vez mais cobrado, aliás, direito de qualquer cidadão que adentre em uma instituição de ensino superior. Esta avaliação está pensada, até aqui, nestes termos.

Tem-se, pois, como objetivo que o sistema de ensino superior sob a jurisdição do Conselho Estadual de Educação de São Paulo crie um diferencial em relação a outras instituições pela sua melhor qualificação, seus cuidados com o ensino, com os estágios e com a pesquisa, conforme for o caso de suas vocações

institucionais. À medida em que o alunado estiver mais atento para a questão da qualidade, qualidade real e não a da propaganda, vai começar a fazer opções pela qualidade, pelas possibilidades de aprendizagem diferencial e não só pelo papel de um diploma que não vai servir para ele no desempenho do dia a dia profissional ou na vida social em geral. O que está sinalizado é que não se vai considerar ninguém só pelo diploma. No trabalho, as pessoas passam a ser consideradas pela sua capacidade, pelas suas habilidades, pela sua capacidade de integração, de participação, de cooperação efetiva na solução de problemas. Esta parece ser a direção a ser seguida na formação em nossas instituições de ensino superior. O Conselho Estadual se propõe, com seus procedimentos de acompanhamento e avaliação institucional, a estar atento aos modos das instituições caminharem nessa direção, pela melhor qualificação de seus alunos.

Espera-se que esse processo avaliativo contribua para a dinamização das instituições de ensino superior que estão sob a jurisdição do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, especialmente pela apropriação pelas próprias instituições das análises que forem empreendidas, continuamente.

### C. Finalizando

Nada é perfeito e definitivo. Este processo deverá ser submetido continuamente, também, a uma avaliação consistente. Análises críticas, propostas, alternativas, transformações devem ser consideradas. O tempo dirá melhor de seu impacto e de suas contribuições.