

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EM UNIVERSIDADES: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Jacques Therrien
Jorge Hage Sobrinho

As reflexões apresentadas a seguir têm por finalidade a formulação de elementos de referência para uma ampla discussão de metodologia e de modelos de avaliação institucional em universidades. Pretendem também levantar questões para o debate e a análise da prática da avaliação.

Embora o referencial conceitual sobre avaliação institucional se aplique a um universo de situações diversas, este estudo está voltado para a instituição Universidade. O tema "modelos de avaliação de universidades", por sua vez, não revela uma pretensão de desenvolver e privilegiar a abordagem específica ou modelos particulares. Os elementos oferecidos a seguir são apenas e não mais do que subsídios, uma vez que se estabelece o pressuposto de que cada situação de avaliação institucional requer a adequação dos instrumentos e estratégias de pesquisa a determinados fins, em instituições que têm sua identidade própria. O estudo de modelos de avaliação visa apenas contribuir para a formação de posturas metodológicas, permitindo ao executivo, enquanto cientistas e pesquisador, um livre trânsito no trato dos problemas de investigação institucional.

As idéias apresentadas neste documento deverão ser completadas e enriquecidas pelo debate que pretendem suscitar.

1 — QUESTÕES CONCEITUAIS

1.1 — *Avaliação, pesquisa e planejamento*

A idéia comum que se associa ao conceito de avaliação revela, muitas vezes, os "fantasmas" da reprovação, do fracasso

e do erro, presentes nos processos de avaliação do desempenho ou da aprendizagem escolar. O "medo" da avaliação tem origem em percepções errôneas de uma importante atividade voltada para a coleta de informações sobre ações e programas em processo, tendo em vista a tomada de decisões baseadas em valores explícitos, numa abordagem projetiva.

Quando se trata de avaliar dimensões e processos institucionais, as perspectivas diferem da "pesquisa" institucional. Enquanto a pesquisa institucional produz conhecimentos científicos relativos à instituição, a avaliação se situa num grau mais avançado, porque refere esses conhecimentos aos valores e objetivos explícitos e implícitos da instituição.

São características, portanto, da avaliação institucional sua relação estreita com os processos de decisão, sua dimensão mais projetiva do que mera constatação de fatos consumados, seu movimento permanente de reflexão sobre a ação em processos e, principalmente, seu envolvimento com aspectos valorativos, necessitando o cotejo de dados quantitativos e qualitativos para a formulação de juízos conclusivos.

As primeiras perguntas a serem colocadas no empreendimento da avaliação referem-se aos objetivos, às metas, aos fins das ações e dos programas das instituições em análise. A avaliação procede mediante indicadores e critérios para a formulação e juízos de valores. Os objetivos institucionais e setoriais, definidos a nível da política institucional, constituem os parâmetros básicos do planejamento e da avaliação institucional.

Fica evidenciado, dessa forma, que a avaliação institucional se articula estreitamente com as esferas da política institucional e, portanto, é parte integrante e substantiva dos processos de planejamento. Assim como pesquisa e planejamento são interfaces dinâmicas de um processo de reflexão e ação, a avaliação não pode ser concebida como atividade isolada.

Se a instituição universitária não pode prescindir de um planejamento global que, de um lado, define sua identidade ou seu caminho e, de outro lado, constitui a base do planejamento setorial integrado, as atividades de avaliação deverão também articular-se ao nível global e setorial. Infelizmente, essa bipolaridade não encontra respaldo na prática que se tem limitada, na maioria dos casos, a aspectos setoriais e fragmentários da instituição universitária.

Em síntese, essas observações conduzem à pergunta: afinal, para que a avaliação da Universidade? Uma resposta adequada deve ressaltar o papel da avaliação na conduta de um

planejamento real e eficiente, enfatizando a necessidade de assegurar a credibilidade da instituição universitária tanto aos olhos de sua comunidade interna, como perante a sociedade onde ela se insere. Nessa perspectiva, as abordagens setoriais de planejamento e avaliação se revelam incompletas, porque essa credibilidade requer avaliações capazes de mostrar não apenas o somatório de realizações da instituição, mas, sobretudo, o efeito ou impacto de sua presença e atuação no contexto social que lhe dá razão de ser.

As limitações dos enfoques setoriais levam, muitas vezes, a se considerar a avaliação como mera prestação de contas do uso de recursos públicos. Esses enfoques não ultrapassam, em geral, as dimensões gerenciais das instituições. Nesse sentido, não indagam para o grau de consciência que a Universidade deveria ter da demanda específica da sociedade sobre ela. Conseqüentemente, não contém a resposta por ela fornecida, através de um projeto institucional articulado e globalizado.

A compreensão da prática da avaliação institucional, como processo permanente integrado ao planejamento, contém, no seu bojo, o poder de fazer eclodir as definições necessárias à descoberta de eixos comuns entre os diversos segmentos da universidade, revelando e consolidando os elementos que dão identidade e autonomia a um projeto de universidade. Ao mesmo tempo em que contribui para a unificação efetiva das partes num todo coerente e atuante, a avaliação consolida os empenhos de participação, porque reconhece os princípios da democracia e da responsabilidade conjunta.

1.2 — Os níveis de avaliação institucional de universidade

Delimitado o conceito de avaliação institucional, surge a questão dos possíveis enfoques ou níveis da prática da avaliação. Quando o pesquisador, o executivo universitário ou a equipe de avaliação iniciam sua prática, sob que prisma focalizam o fenômeno universitário? Que nível de preocupação ou interesse revelam suas indagações? São identificados, a seguir 5 enfoques possíveis, definindo-se, para cada um, os tipos de estudos que se consideram incluídos na categoria, suas principais características e a natureza (econômica, pedagógica, etc.) dos critérios de avaliação que predominam:

a) Análise da eficiência da instituição no uso dos recursos: humanos, materiais, físicos ou financeiros.

Essas avaliações incluem, entre outros tipos:

- estudos de produtividade;
- estudos de custos;
- estudos de racionalidade administrativa;
- avaliações da eficiência gerencial;
- avaliações do rendimento (produtividade) do pessoal docente e administrativo;
- estudo do uso racional do espaço físico;
- diagnósticos diversos através de indicadores, índices, coeficientes técnicos ou medidas de rendimento.

Suas características principais são a ênfase em questões relativas à produtividade máxima da instituição na relação insumo-produto, às causas de disfunções e formas de correção. Tendem a ser estudos eminentemente quantitativos.

Os critérios dominantes nesse tipo de avaliação são econômicos e administrativos-gerenciais-organizacionais.

b) Avaliação da conformidade da instituição (ou de determinados setores) com os modelos organizativos prescritos em lei.

Essas avaliações incluem, entre outras:

- avaliações do funcionamento da estrutura departamental, de colegiados de cursos, de colegiados superiores;
- avaliações da implantação do 1.º ciclo;
- avaliações da conformidade legal de currículos;
- avaliações de propostas de criação, autorização ou reconhecimento de cursos, departamentos, universidades;
- avaliações da implantação da reforma universitária.

Suas características principais são o interesse central voltado para saber em que medida a instituição está em acordo com o que a legislação prevê. Frequentemente, porém, esse tipo de análise vem combinado com uma avaliação crítica das próprias prescrições legais, o que o faz integrar, também, outros enfoques. Quando se admite o pressuposto de que as normas legais prescrevem modelos racionais e econômicos por excelência, a avaliação se confunde, em grande parte, com o enfoque anterior (a). Se, por outro lado, for possível admitir que as prescrições legais adotem opções válidas em termos eminentemente pedagógico-educacionais, essa espécie de ava-

liação se confundirá, em boa parte, com o que se expõe adiante (c). Esses estudos tendem a ser mais qualitativos.

Os critérios dominantes nesse tipo de avaliação são jurídico-legais (a não ser no caso das ressalvas feitas).

c) Avaliações de "qualidade" ou excelência intrínseca da Universidade, que podem ser divididas em:

- avaliação da qualidade dos insumos do processo educativo: recursos humanos docentes e administrativos; espaços e instalações; equipamentos e bibliotecas, etc.
- Avaliação dos processos e procedimentos: da gerência, enquanto instituição universitária; do ensino, nas suas dimensões didáticas e de integração nas diversas áreas da Universidade.
- Avaliação da qualidade dos produtos do processo educativo: da boa formação discente e da qualidade dos profissionais formados; do nível da produção científica; da qualidade da extensão.

Caracterizam-se por um questionamento mais voltado para o próprio objeto dos diversos programas e por uma tendência eminentemente qualitativa.

Os critérios dominantes nesse tipo de avaliação são educacionais-pedagógicos, científicos, acadêmicos e, em menor grau, gerenciais-organizacionais.

d) Avaliação da contribuição (ou da resposta) da universidade aos problemas do seu contexto.

Essas avaliações, que têm a ver diretamente com a eficácia da instituição, voltam-se para o impacto das funções-fim da universidade sobre o seu meio, particularmente em termos de congruência entre a demanda externa e a oferta da instituição. Incluem os tipos de avaliação de políticas e programas educacionais.

Suas características são um grau maior de abrangência e globalidade, porque implicam na existência e no reconhecimento de um determinado eixo comum, que transcende todos os

setores da instituição, criando um potencial de conexão e interação com o meio-ambiente. A instituição como um todo deve participar desse intercâmbio e não apenas alguns setores isolados. Essas avaliações remetem a questão ao plano político, porque implicam em definições iniciais quanto a: quem define ou interpreta os "problemas e demandas"? de quem? e quem os impõe à universidade? por que tipo de canais? etc.

Envolvem abordagens qualificativas (predominantemente) e também quantitativas.

Os critérios dominantes desse tipo de avaliação são eminentemente político-sociais.

e) Avaliação do exercício do papel de instância crítica da sociedade.

O exercício da função transformadora da universidade, como instituição científica por excelência, lhe confere o papel de *locus* de questionamento radical e sistemático de toda a sua realidade interna em compasso com o próprio contexto onde ela se insere. Essa prática faz parte da busca de contribuição para a emergência de um meio humano mais "viável". A avaliação da prática dessa instância constitui-se num recurso dinâmico da autenticidade desse exercício. Reconhece-se, contudo, a ausência dessas avaliações devido, provavelmente, à falta de definição dos caminhos ou projetos que dão à universidade sua identidade própria.

1.3 — As áreas ou setores institucionais de avaliação

Como forma de classificar a prática da avaliação, pode-se, por outro lado, partir do objeto ou fato observado, a saber, os elementos de manipulação empírica. Identificam-se, assim, as áreas ou setores específicos, que se estão avaliando, complementados por categorias mais abrangentes.

Da mesma forma que o planejamento setorial tem o seu significado, quando referido ao planejamento global, que dá o sentido da instituição universitária, a avaliação setorial ocorre sempre dentro de um determinado enfoque que define a sua abrangência. A interface necessária entre os setores em estudo e o nível da avaliação revela a abrangência do empreendimento.

2 — QUESTÕES METODOLÓGICAS (OPERACIONAIS) DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EM UNIVERSIDADE

Algumas questões metodológicas serão esboçadas nesta parte. O assunto constitui matéria para debate e admite espaço para controvérsias construtivas.

2.1 — Os procedimentos da avaliação

Na discussão sobre os procedimentos da avaliação, parte-se do princípio de que cada situação específica, dentro do seu contexto institucional, condiciona a metodologia adequada. Cabe ao executivo universitário, como ao pesquisador ou à equipe de avaliação, adquirir um nível de competência capaz de conferir uma postura de autonomia metodológica ao tratamento dos problemas de avaliação. Procedimento é meio, é estratégia e, portanto, admite formas alternativas. O importante é a definição explícita dos fins ou objetivos da avaliação. Os procedimentos são caminhos e devem-se adequar à realidade concreta e viável. As soluções dependem, normalmente, da imaginação e da criatividade do responsável, não havendo lugar para o dogmatismo improdutivo.

Duas grandes tendências, entretanto, podem ser observadas. A primeira inclui os procedimentos mais convencionais usados até hoje, que enfatizam métodos quantitativos, e vão desde os sistemas de informação e diagnósticos, até formas mais sofisticadas de análises comparativas.

Por outro lado, surgem atualmente outros tipos de abordagem mais caracterizados por formas participativas, abertas e democráticas. Contestam, muitas vezes, o tradicional rigor dos cânones dos métodos científicos oriundos das ciências exatas e, por outro lado, têm maior poder de interação e impacto sobre o meio, além de fornecer, muitas vezes, informações mais realistas e dinâmicas. Incluem, entre outros, seminários e discussões de avaliação com especialistas e agentes envolvidos nos processos em estudo, com professores e alunos, comissões e outras formas de debates participativos.

2.2 — A credibilidade da avaliação

Na universidade, onde se cotejam profissionais e especialistas das mais diversas áreas do saber, muitas vezes surge o problema da dificuldade de penetração do técnico de avaliação não-especialista da área específica em observação. A formação

de grupos compostos de técnicos em avaliação (metodologia) trabalhando conjuntamente com especialistas da área permite dar à equipe de avaliação o *status* de que necessita, não somente para levar a termo sua tarefa, como para garantir a credibilidade da avaliação. A isso se associam, muitas vezes, problemas de linguagem, seja na discussão dos fenômenos, seja na difusão dos resultados. O poder da avaliação não reside na sofisticação dos conceitos ou dos procedimentos, mas na sua capacidade de penetração na área onde se desenvolve.

2.3 — Os prazos e as limitações metodológicas

A avaliação institucional, enquanto produção de informações úteis para a tomada de decisão e intervenção nos processos em ação, gera impasses metodológicos e situações delicadas para as equipes, que sempre enfrentam prazos limitados e rigorosos para a entrega dos resultados. A ação não pára e as decisões devem ser tomadas em tempo. Essas exigências determinam prazos que, muitas vezes, arriscam o rigor metodológico da produção de conhecimentos científicos. É nesse momento que o pesquisador, no caso, o executivo universitário, deve saber fazer uso da flexibilidade dos recursos e dos procedimentos de investigação. Sem afetar a validade das informações produzidas, faz-se necessário, muitas vezes, substituir altos níveis de segurança cognitiva, garantidos através de rigorosos e longos procedimentos, por práticas menos dogmáticas, susceptíveis, porém, de produzir resultados também eficientes, por vezes mais oportunos e úteis, porque "em tempo hábil". Da mesma forma e com o mesmo espírito, devem ser contornados os impasses políticos da avaliação e as limitações da alegada "falta de dados básicos".

2.4 — A utilização dos resultados da avaliação

A maior crítica comumente dirigida à prática da avaliação refere-se à não utilização dos resultados dessa atividade. Se a equipe for externa à instituição, os resultados correm o risco de permanecer desconhecidos da maioria dos interessados. No caso de equipes internas, as freqüentes mudanças administrativas provocam, no mais das vezes, o arquivamento dos documentos.

O poder de impacto e o de utilidade dos resultados da avaliação parecem intimamente ligados à integração da prática

avaliativa com o processo de planejamento, como uma atividade sistemática e contínua. Somente dessa forma, poderá ocorrer uma absorção espontânea da informação nos processos de decisão e de planejamento.

Cabe registrar ainda, que as limitações e dúvidas que cercam a própria atividade de planejamento nas universidades, atingem, em cheio, a questão da avaliação.

2.5 — As prioridades

A multiplicidade de situações e necessidades que motivam a prática da avaliação, já limitada pela escassez de recursos, sugere o estabelecimento de prioridades de ação. Dois critérios parecem oportunos para tais definições. Primeiro, o privilégio deve ser dado aos estudos que contribuem para uma melhor definição dos rumos e da identidade da instituição universitária. Segundo, numa perspectiva mais pragmática, maior atenção deve ser dada às atividades e projetos em fase de consolidação. Tais medidas não somente podem garantir resultados mais úteis, como podem contribuir para maior estabilidade dos processos administrativos. Nesse sentido, as avaliações "de final de gestão" universitária não devem ser concebidas como prestação de contas em final de programas, mas como forma de garantir a continuidade e a consolidação dos mesmos.

3 — QUESTÕES ORGANIZACIONAIS

A inserção da atividade de avaliação na estrutura da instituição levanta questões organizacionais de grande relevância. De fato, a viabilidade dessa prática depende mais da credibilidade adquirida pela equipe de avaliação e sua capacidade de mobilidade na instituição, do que da autoridade hierárquica que lhe é conferida.

3.1 — Composição da equipe de avaliação central

Certos aspectos devem ser levados em consideração, tais como:

a) os órgãos de origem de seus membros, particularmente no caso de equipes mistas ou de comissões, com ou sem caráter de representatividade;

b) os tipos de experiências profissionais e de formação dos seus membros;

c) a diversificação da equipe e suas dimensões;

d) a divisão interna do trabalho, com a distribuição de tarefas e responsabilidades.

3.2 — *Localização e estabilidade do grupo*

As propostas de avaliação permanente e sistemática não excluem a prática de investigações ocasionais. Considerando-se a integração com o planejamento, parece evidenciar-se uma relação funcional com essa última área. Todavia, algumas considerações devem ser feitas.

Discute-se a localização da equipe junto à Pró-Reitoria de Planejamento, ou junto ao Gabinete do Reitor. Se, de um lado, as implicações políticas dessa atividade e sua relação aos processos de tomada de decisão sugerem uma localização que favorece a mobilidade — no caso, o Gabinete do Reitor —, por outro lado, o caráter globalizante do planejamento remete a atividade para o órgão central de planejamento. Mas a prática do planejamento nas nossas universidades não tem demonstrado uma atuação de caráter realmente central e globalizador por parte da maioria das Pró-Reitorias de Planejamento. Por isso, em geral, o órgão de planejamento parece não ter poder funcional bastante para uma atuação de coordenação e de integração.

3.3 — *Articulação com os diversos níveis e instâncias da universidade*

A prática da avaliação na universidade traz implicações tais como a necessidade de penetração nos diversos setores da instituição, tanto para assegurar a credibilidade dessa atuação e a efetivação de suas recomendações, como para ponderar o caráter político de associação com os processos de tomada de decisão. Isso sugere que seja assegurado um alto grau de participação e de envolvimento dos diferentes níveis e setores da universidade. Todavia, sempre será necessário definir onde fica a coordenação do processo e a cúpula do sistema.

De qualquer maneira, devem ser previstas as mais diversas formas de articulação da equipe, mantendo-se os elos de integração com os diversos segmentos da instituição.

— PERSPECTIVAS

A prática da avaliação institucional em universidades tem, entre nós, uma história ainda recente. Embora não seja possível discernir a tendência de sua evolução própria, pode-se associá-la aos rumos da própria universidade no que diz respeito à política e ao planejamento institucional. Nessa perspectiva, devem ser destacadas as propostas e reivindicações de participação democrática que caracterizam o atual momento universitário no País. Assim sendo, alguns imperativos para a avaliação se colocam para o debate:

a) ser um procedimento científico de prestação de contas substantiva para uma comunidade chamada a participar, tanto das decisões, como da execução dos programas e projetos de uma instituição pública;

b) ser um instrumento de credibilidade interna e externa da capacidade da Universidade em construir seu projeto autônomo e eficaz no contexto onde se insere;

c) ser uma atividade de reflexão sistemática e permanente sobre a ação-em-processo, como prática da própria comunidade universitária que se integra ao redor de um projeto comum.