

A avaliação da educação Superior: uma breve análise no campo teórico-conceitual

Resumo: Nas últimas décadas, a avaliação tem sido utilizada como ferramenta de gestão da qualidade tanto no âmbito das organizações públicas quanto no das organizações privadas. No campo educacional, os sistemas de avaliação estão cada vez mais diversificados e tendem a oferecer subsídios para que as instituições busquem adotar procedimentos formais de melhoria de desempenho, pautados no autoconhecimento e na organização dos processos, visando uma melhor oferta de seus serviços à sociedade. O presente artigo analisa as bases teórico-conceituais da avaliação, enfatizando os desafios atuais da educação superior em uma sociedade em constante transformação.

Palavras-Chave: Avaliação. Qualidade. Educação Superior.

Maria Antônia Brandão Andrade
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora na área de avaliação da educação superior. Diretora da Faculdade de Santa Cruz da Bahia. Membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação, do Grupo de Pesquisa em Avaliação da UFBA e da Associação Brasileira de Avaliação Educacional.

Introdução

A qualidade da educação superior tem sido destaque nas políticas educativas, principalmente em função dos contextos diversificados e diferenciados do ensino de terceiro grau nas últimas décadas, proporcionados pela grande expansão do número de Instituições de Ensino Superior (IES) e dos cursos de graduação no Brasil. Avaliar, portanto, presume oferecer subsídios para a tomada de decisão e melhoria do processo educativo e, também, atender aos mecanismos de regulação do Estado que, no caso brasileiro, em função do processo de reestruturação estatal, consequente das políticas neoliberais, tem dado nova dimensão à educação superior, visando atender às novas exigências da globalização. Educar, nesse contexto, significa primar pela formação do cidadão produtivo, capacitado para atender às demandas dos mercados competitivos.

As contribuições analíticas que norteiam este artigo têm grande importância, devido à necessidade de estudos relacionados às políticas e procedimentos de avaliação em constantes processos de mudança no Brasil. Analisar os diferentes momentos, modelos e instrumentos contribuem para o aprimoramento do processo avaliativo, o qual foi construído nas últimas décadas, destacando-se a premissa básica de que é necessário avaliar para garantir qualidade do processo educativo. Nesse contexto estão os mecanismos que orientam e regulam a educação superior.

A avaliação para a melhoria da qualidade também assume um caráter educativo, formativo, ferramenta de gestão universitária

para aperfeiçoamento das políticas públicas e desenvolvimento de ações voltadas para o interesse da população. Nessa dimensão estão as próprias concepções e critérios que valorizam a integração e a participação em um sistema democrático, marcado pelo compromisso e pela a responsabilidade social das instituições de educação superior.

O papel e a relevância da educação superior têm levado os países de todo o mundo a repensarem os seus contextos e seus modelos diante das transformações globais e têm cada vez mais garantido espaço nas agendas públicas e nos diferentes sistemas de regulação e avaliação, visando à expansão e diversificação da oferta com qualidade. Significa dizer que a dinâmica atual tende a exigir, cada vez mais, a implementação de mudanças, visando facilitar a disseminação do conhecimento, bem como redefinir o campo de atuação das instituições de ensino superior para além da base tecnológica e da modernização de sua infraestrutura física e tecnológica. Garantir o acesso, a qualidade dos cursos e dos programas, a implementação dos sistemas de avaliação e regulação são premissas básicas que podem variar de acordo com cada contexto, realidades e espaço de tempo e de Nação para Nação. No entanto, é universal o princípio da busca do conhecimento como uma condição para o exercício da democracia e da cidadania, mesmo que a educação não tenha garantido a sua condição básica de exercício: um bem público, sob a responsabilidade do Estado.

O presente artigo analisa o tema da avaliação no âmbito da educação superior, abordando, em seções específicas, os desafios atuais da educação superior, sua organização no contexto do estado avaliador e o campo conceitual e teórico da avaliação, destacando sua relevância para a melhoria dos programas de diversos setores da sociedade, dentre os quais o sistema educacional.

A educação superior e os seus desafios atuais

A trajetória histórica da universidade afirma que esta foi constituída para a produção do saber, além de ser socialmente construída, visando o desenvolvimento econômico e cultural, na formação para o trabalho e na produção do conhecimento. Sua estrutura e organização, no entanto, sofrem alterações a partir de um conjunto de reformas e diretrizes econômicas que têm atingido as nações nas últimas décadas, sendo um dos maiores desafios as políticas de glo-

balização, cujas implicações têm permitido à universidade repensar o sentido de sua existência, estrutura e organização. Significa dizer que nisto consiste aquilo que Dias Sobrinho (2009) chama de perda da sua capacidade crítica, da autonomia do pensamento, do hábito da reflexão radical, da busca da verdade e da compreensão global da história humana presentes na utopia social dos anos sessenta e setenta, que lhes atribuía um papel central na democratização das sociedades e na diminuição das desigualdades sociais.

A marca da globalização da economia é a competitividade acirrada dos mercados. Aumentar os patamares de competitividade tem sido uma das principais exigências feitas à educação superior, marcando um conjunto de contradições. Por m lado, a educação é compreendida como um eficiente motor de economia e, por outro, há o desafio de não perder o sentido histórico da sua existência em relação à promoção da educação como direito social e bem público, responsável pela formação da consciência crítica e da compreensão das transformações sociais.

A educação é hoje considerada mais como um ingrediente indispensável para a concorrência econômica e menos como um direito social, e está se tornando progressivamente um serviço [...] Os governos exercem fortes pressões sob às instituições para torná-las mais sensíveis às exigências exteriores e para garantir que a educação e a investigação sejam 'relevantes' para a economia nacional. (AMARAL, 2009, p. 15)

A educação superior, portanto, ganha novas dimensões como espaço público para a formação e produção do conhecimento, seja na credibilidade em relação às contribuições para a inclusão social e emancipação humana, criando melhores condições de vida para todos; seja para aqueles que acreditam que é necessário superar essa dimensão, criando patamares de competitividade para a formação voltada para o sucesso no mundo dos negócios e do trabalho. A esse propósito, afirma Dias Sobrinho (2005, p. 227-228):

Para os primeiros a importância da educação superior reside no fato de que ela forma uma parte da juventude nacional, constrói e preserva conhecimentos e culturas e realiza a grande maioria de pesquisas, que por sua vez levam ao desenvolvimento das técnicas e à produção dos conhecimentos de desenvolvimento e de modernização do mundo. [...] Segundo a lógica empresarial, a educação superior precisa formar

profissionais, dotados de capacidades diferenciadas. O saber especializado, propriedade privada de quem o adquiriu em cursos e programas diferenciados, se apresenta como um capital importante para as demandas específicas que possam ter alguns setores empresariais e organizacionais.

Um dos maiores desafios, nesse contexto, é a sua capacidade de acompanhar o intenso movimento de transformações que abrange as dimensões política, econômica, social e cultural, em função da passagem do modelo de desenvolvimento industrial para o modelo de desenvolvimento informacional. Subentende-se, nesse cenário, “a capacidade de produzir, interpretar, articular e disseminar conhecimentos e informações”, ocupando espaço privilegiado na agenda pública dos Estados e nos setores produtivos. Significa que a vantagem competitiva de um país está na capacidade produtiva de seus cidadãos, gerada através dos conhecimentos produzidos e aplicados na geração de renda, na ciência e na tecnologia para a produção de bens e serviços. (PORTO; REGNIER, 2003) Para Dias Sobrinho (2009, p. 42), representa que:

Os impactos das rápidas transformações das demandas e do desenvolvimento científico e tecnológico exigem uma atitude de permanente busca de atualização, ou seja, a tão valorizada capacidade de aprender a aprender. Isto, de um lado, aprofunda o sentimento da relatividade dos conhecimentos e, por outro, obriga a implementação de novos programas e organizações do saber.

Este saber, sobretudo a tecnologia, tem sido o principal determinante do poder econômico e político dos países. O capital físico não representa mais a principal fonte de riqueza, mas o conhecimento e a capacidade de aprender e de aplicar, tornando a educação superior uma importante produtora das fontes de riqueza, sendo geradora e disseminadora de conhecimentos. (DIAS SOBRINHO, 2009)

Os conhecimentos relacionados aos processos de inovação tecnológica, a produção industrial, a competitividade e liderança no mercado constituem um cenário que tem implicado constantes transformações no mundo do trabalho, provocadas pelo processo de Reestruturação Produtiva, que se implantou no país desde a década de 1970 e se expande, com mais ênfase na década de 1990.

Isto representa a introdução de novas características no perfil do trabalhador como raciocínio lógico, comunicabilidade, capacidade de aprender e tomar iniciativas. Significa construir sua própria autonomia e se organizar no local de trabalho como gerenciador, articulador, consumidor e cidadão.

Nesse contexto, tem-se dado maior relevância ao papel da educação, atribuindo-lhe a responsabilidade da formação das habilidades intelectuais do trabalhador, tornando-o capaz de enfrentar um mercado altamente competitivo. Frente às exigências de qualificação profissional, a tendência da educação superior é estar cada vez mais atenta a essas exigências, sobretudo, às mudanças dos currículos escolares para atender às demandas do mercado de trabalho, com vista a assegurar uma educação voltada para a construção do “cidadão produtivo”. (ANDRADE, 2008, p. 3)

Por outro lado, é inegável que a produção do saber cada vez mais sofisticada vem colaborando para aumentar a massa de indivíduos pobres e, do ponto de vista da sociedade capitalista, descartáveis pela baixa capacidade de produzir com qualidade e quantidade suficiente para o consumo. Os mesmos não dispõem de meios para aprender sistemas cada vez mais sofisticados e complexos de informação, além de manter-se atualizados na mesma velocidade das mudanças dos conhecimentos que atendem aos interesses do capital e dos perfis profissionais requeridos. Neste sentido, destacam-se os países pobres, que não dispõem de recursos necessários para acompanhar o desenvolvimento intelectual e global das novas tecnologias mundiais. (DIAS SOBRINHO, 2009)

Esse contexto requer posturas, programas e instrumentos dinâmicos que garantam novas práticas de investigação e pesquisa, visando os melhores resultados, mesmo que num embaralhado campo de contradições, uma vez que nem sempre os recursos estão disponíveis para a produção de conhecimento, buscando o desenvolvimento tecnológico num espaço público de produção do saber. É mais fácil o repasse dessa responsabilidade para além do aparato estatal, tendo as instituições de educação superior que adequarem suas práticas e seus programas à dinâmica da sociedade global, colocando-se a serviço da economia, assumindo novos papéis na educação/formação, quer na privatização do conhecimento, quer na qualificação profissional do capital humano.

A organização da educação superior e o estado regulador

As transformações econômicas, políticas, sociais e culturais provocadas pelo processo de globalização, acentuado desde o final do século XX, têm exigido das instituições públicas e privadas novos modelos de gestão, impulsionados pela lógica do neoliberalismo e da abertura econômica dos países. Motivados pelas mudanças mundiais, os Estados Nacionais se reestruturaram; instituições estão imbuídas no desenvolvimento de estratégias e ações eficazes para a solução de problemas, cada vez mais complexos, desencadeados por essas mudanças vividas nas últimas décadas; e gestores públicos estão preocupados em buscar informações para orientar e melhorar suas práticas administrativas. (TENÓRIO; ANDRADE, 2010)

A nova configuração do Estado implementada, sobretudo, na década de 1990, levou os países de terceiro mundo a adotarem medidas de caráter neoliberal, entre as quais a redução e o controle dos gastos públicos, demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos, pela adoção de modelos de avaliação de desempenho, por novas formas de controle do orçamento público e pela descentralização administrativa. (CABRAL NETO; CASTRO, 2007) Isso implicou a adoção de novas estratégias institucionais, com exigência dos organismos internacionais para a implantação de mecanismos permanentes de avaliação do uso dos recursos que são liberados para financiamento de políticas públicas. Observa-se, também, a utilização de mecanismos paralelos de financiamento, com recursos sendo destinados diretamente às instituições civis ou às representações das comunidades locais, sob a justificativa de que tal procedimento implica a aplicação efetiva do dinheiro sem passar pelo intrincado aparelho burocrático de Estado.

A ameaça das dificuldades econômicas, aliada à crescente preocupação pública da crise do Estado Providência para fazer face à crescente necessidade de sistemas sociais tais como saúde, segurança social e educação foram acopladas com as 'políticas neoliberais e monetaristas que consideravam que a intervenção e a regulação governamental eram excessivas e criticaram o Estado Providência pela sua ineficiência, desperdício de dinheiro e injusta partilha de recursos. (AMARAL; MAGALHÃES apud AMARAL, 2009, p. 14)

No setor público, a subordinação mais direta do Estado aos grandes interesses econômicos tem provocado uma divisão do trabalho ou especialização, caracterizado pela modernização tecnológica ou pela ampliação dos seus aparelhos descentralizados, tais como autarquias, fundações e empresas estatais. Esse modelo, no Brasil, ganhou maior espaço nas agendas públicas a partir de 1995, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que passou a desenvolver uma nova política de organização estatal que tem como um dos pilares a descentralização da ação estatal, mantendo a centralização apenas para o núcleo estratégico (a administração direta), responsável pela formulação e avaliação das políticas públicas em todas as esferas do governo.

Fruto dessas medidas, o programa de privatização e desregulamentação foi o que mais avançou no bojo dessas reformas, que tinha como objetivos reordenar a posição estratégica do Estado na economia, sanear financeiramente o setor público, contribuir para a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas e permitir a modernização do parque industrial nacional.

Essas mudanças fortaleceram o Estado regulador, com vista a garantir níveis de eficiência e produtividade dos serviços públicos e, também, uma nova estrutura de organização e gestão, flexibilizando e repassando funções que seriam exclusivas do poder estatal para a iniciativa privada. Neste contexto, houve uma reconfiguração do campo educacional brasileiro, principalmente, do ensino superior. Desde então, um novo cenário pôde ser observado não apenas com o crescimento de instituições privadas em todo país, favorecido por uma maior flexibilidade da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), mas também com uma nova configuração de ensino, com espaços de formação voltados ao mundo globalizado e em constante transformação. O ensino exigido no mundo de hoje requer, portanto, a constituição de um perfil eficiente e capaz de atender às demandas do mercado.

As alterações em curso não são apenas ajustamentos estruturais. Há mudanças de ideologia e de valores, e mudanças significativas no relacionamento entre as instituições de ensino superior e o Estado. A educação é hoje considerada mais como um ingrediente indispensável para a concorrência econômica e menos como um direito social, e está se tornando progressivamente um serviço. (AMARAL, 2009, p. 15)

Esse redimensionamento da função estatal também fortaleceu a concepção utilitarista da universidade, na qual deve se constituir em uma eficiente prestadora de serviços à comunidade, mesmo que em supremacia da sua capacidade de produção de conhecimento, fragilizada pela redução dos investimentos públicos nesta área. Como consequência, além do fenômeno da ampliação massiva de novas instituições superiores privadas, constituída pela flexibilidade do modelo, assistiu-se a uma nova configuração da estrutura organizacional das universidades públicas, seja nos aspectos relacionados à organização administrativa, seja em relação à adequação dos currículos às necessidades empresariais, mercadológicas e dos interesses governamentais.

As mudanças nas universidades públicas, efetuadas nos últimos anos, indicam amplo processo de modelação organizacional, centrado em uma lógica cuja racionalização evidencia a adoção de um paradigma contábil, que objetivou torná-las mais ágeis, flexíveis e produtivas, sob a ótica do mercado [...]. Nesse processo de ajustamento, de sobrevivência e de desenvolvimento institucional, as universidades foram assumindo um perfil mais funcional e pragmático, o que vem distanciando-as paulatinamente do ideal de universidade como instituição social que se pauta, sobretudo, pela natureza das suas atividades (pela cultura e história institucional e pelo papel que desempenham no processo de democratização e emancipação da sociedade), aproximando-se da lógica da universidade operacional, pragmática. (CHAUI, 1999 apud OLIVEIRA et al., 2006, p. 15, grifo do autor)

A reestruturação da universidade no campo da produtividade, como eficiente prestadora de serviços, e a própria diversificação e expansão da educação superior têm sido um dos principais condicionantes para que o setor educacional passasse a contar com mecanismos de avaliação institucional. Tais mecanismos têm se constituído uma ferramenta de gestão universitária, tanto com relação ao desempenho de seus recursos humanos quanto à otimização de recursos materiais, para a definição de políticas de cunho administrativo e pedagógico e para a correção de erros e distorções, visando à qualidade. Nesse contexto, a avaliação assume uma das principais tendências conceituais adotadas nos estudos e pesquisas relacionados à qualidade: a concepção de mérito e

valor, na perspectiva da melhoria de serviços e tomada de decisão. (WORTHEN; SANDERS; FITSPATRICK, [2004?])

A avaliação, portanto, no bojo das transformações sociais, políticas e econômicas desponta como ferramenta de qualidade na sociedade moderna, sendo, no âmbito das políticas públicas, um instrumento de aperfeiçoamento da gestão do Estado, para o desenvolvimento de suas ações, voltadas às necessidades da população, de forma eficiente e eficaz. (BELONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2007) Nesse âmbito, sua ênfase surge no final dos anos 1960 e início da década de 1970, durante o período da crise de legitimidade do Estado Providência. (AMARAL, 2009)

Esse conjunto de transformações não apenas tem proporcionado tentativas de promover maiores índices de produtividade no setor público, através da flexibilização administrativa, mas também tem avançado políticas de descentralização e de autonomização, contribuindo para a ascensão do tema da avaliação no setor público, em geral. (VERHINE, 2000 apud TENÓRIO; ANDRADE, 2010) Dessa forma, conceitos como utilidade, eficácia, eficiência, relevância e produtividade servem de padrões de mensuração de desempenho para as organizações de diversas partes do mundo e têm constituído elementos básicos para uma avaliação da qualidade dos setores educacionais, sedimentando um novo modelo de administração, visando atingir patamares de competitividade.

A avaliação: uma análise do campo conceitual e teórico

Segundo autores da literatura contemporânea, a exemplo de Scriven (1991), Worthen, Sanders e Fitzpatrick [2004?], as práticas avaliativas remontam aos primórdios da história humana, tanto a formal, utilizando critérios sistemáticos, quanto a informal, sem definição de critérios sistemáticos. Nos dois casos, a avaliação pode ter caráter formativo e caráter somativo, tomando como referência parâmetros previamente estabelecidos. Ambos – o formativo comum à avaliação, implementada por equipe própria, e o somativo, característico do trabalho desenvolvido por avaliadores externos em cursos e instituições de ensino superior – estão entrelaçados e se complementam na prática, subsidiando a qualificação do objeto de análise (cursos, instituições, entre outros). Portanto, pode-se constatar que a avaliação, no contexto atual, contribui

favoravelmente com qualquer sistema ou sociedade eficiente, desde que seja planejada e executada de maneira compatível com as especificidades e demandas do objeto em exame, através de especialistas qualificados.

A avaliação, como disciplina, atingiu seu apogeu no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, com estágio de amadurecimento nos anos 1980. Contudo, logo após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), sobretudo na década de 1950 e no início da década de 1960, a expansão da pesquisa social aplicada, a busca da alocação e melhoria dos serviços militares, a preocupação com os programas de qualificação profissional, planejamento familiar e desenvolvimento comunitário ampliaram os estudos voltados à “pesquisa de avaliação”. (TENÓRIO; ANDRADE, 2010)

Ainda na década de 1980, foram observadas as seguintes demandas:

- a) necessidade de especialistas qualificados em avaliação;
- b) desenvolvimento de um conteúdo próprio e exclusivo da avaliação;
- c) desenvolvimento de cursos formais para preparação de avaliadores;
- d) oportunidades estáveis de fazer carreira;
- e) institucionalização da função de avaliação;
- f) procedimentos para licenciar avaliadores;
- g) criação de entidades de classe dos avaliadores;
- h) critérios para fazer parte das entidades de classe dos avaliadores;
- i) influência de entidades de classe sobre os cursos de preparação do avaliador;
- j) definição de padrões para a prática de avaliação. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004 apud TENÓRIO; ANDRADE, 2010, p. 32)

No âmbito mundial, a avaliação da educação superior tem sido estimulada por meio de ações diretas dos governos, visando à garantia de qualidade das instituições e dos cursos nesta fase de expansão da oferta de vagas e diversificação do sistema. Sob influência da cultura gerencial do setor público, ela confronta a autonomia individual de organizações arreadas à regulação do setor pelo Estado e, portanto, é contestada por estas, embora proporcione a oportunidade de melhoria das condições de funcionamento das instituições de ensino – inclusive das mais carentes de qualidade. Dessa forma, constitui-se como elemento para o melhor conhecimento institucional e um recurso para a tomada de decisão e melhoria do processo educativo. (BRENNAN; SHAH, 2000)

Neste contexto, a avaliação tem se constituído como uma atividade complexa, científica e política, que envolve procedimentos

técnicos e práticas de avaliadores com domínio conceitual e formal para viabilização da melhoria do objeto de análise. Não obstante, diante da ausência de um campo teórico que permita a discussão de experiências avaliativas nas instâncias educacionais, tem-se registrado a construção de uma diversidade de instrumentos avaliativos como tentativa de atender ao vasto campo de atuação, sobretudo na educação superior.

Mormente, sabe-se que a busca pelo amadurecimento da aplicabilidade do sistema avaliativo no campo educacional não pode deixar de considerar os diversos instrumentos de regulamentação legais e estatais que têm condicionado diferentes sistemas, modelos ou formas de avaliação, baseados em distintas concepções históricas, filosóficas, antropológicas e pedagógicas, cuja compreensão exige atenção às conjunturas políticas, sociais e econômicas. (AFONSO, 2005)

Conceitos de qualidade e sua relação com o campo avaliativo

O controle da qualidade surgiu na década de 1920, na tentativa de aumentar a porcentagem de produtos manufaturados sem defeito, mas foi aperfeiçoado após a Segunda Guerra Mundial, com a atividade de planejamento e desenvolvimento de processos e procedimentos para a minimização da produção defeituosa. Em 1950, o Japão tornou-se o precursor da “revolução da qualidade”, atento à criação de uma cultura que buscasse atender ao desejo e satisfação dos clientes, constituindo uma tendência que tem se mantido nas últimas décadas, atingindo o seu apogeu, sobretudo, nas décadas de 1980 e 1990. (PREEDY; GLATTER; LEVACIC, 2006)

Para Demo (2006, p. 11), a qualidade aponta para uma dimensão de intensidade. “Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação”. Distingue-se entre qualidade formal e qualidade política.

Qualidade formal significa a habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento. Entre eles, ressaltam manejo e produção de conhecimento. Qualidade política quer dizer a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana. É

condição básica da participação. Dirige-se a fins, valores e conteúdos. [...]. (DEMO, 2006, p. 14)

Nesse aspecto, resume-se que a qualidade dos meios está em função da ética, que depende da competência dos meios. Estas características não podem ser entendidas como distintas. A primeira (formal) cabe à arte de descobrir e a segunda (política) à arte de fazer. Nisso entende-se o desafio de manejar os instrumentos adequados para fazer história humana. Por isso se traduz que qualidade é questão de competência humana. “Implica consciência crítica e capacidade de ação [...]”. “Refere-se, pois, à competência inovadora e humanizadora de um sujeito histórico, formalmente preparado. Manejar e produzir conhecimento é a força inovadora primordial, que decide, mais que outros fatores, cidadania e competitividade”. (DEMO, 2006, p. 19, 47)

Nas concepções atuais de gestão, no âmbito das ciências econômicas e a administração, o conceito de qualidade varia de acordo com os objetivos e finalidades da organização. Seu significado expressa propriedades, atributos, condições inerentes a um objeto, classificados como igual, melhor ou pior; implica, portanto, uma identificação de mérito e valor. No campo educacional, não é diferente. A qualidade envolve várias dimensões, critérios e indicadores; é um fenômeno complexo e abrangente, que não pode ser reservado apenas ao processo de ensino-aprendizagem, mas a uma condição mais ampla, que contempla os públicos internos e externos da organização em exame, considerando aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos. Isso significa dizer que a avaliação da qualidade do processo educativo envolve a dinâmica da organização escolar, que contempla aspectos diversos como gestão, condições de trabalho, currículo, formação e qualificação do corpo docente.

No âmbito da gestão educacional, o termo qualidade tem sido utilizado para expressar eficiência, eficácia, efetividade, relevância e equidade (SANDER, 1982; 1995; UNESCO, 2003), representando o paradigma multidimensional da administração da educação, que é constituído de quatro dimensões analíticas: econômica, pedagógica, política e cultural. (DAVOK, 2007) Eficiência, derivado do “latim *efficientia*, ação, força, virtude de produzir”, diz respeito à produção de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo dispendido e está associada aos conceitos de racionalidade econômica

e produtividade material, independentemente de seu conteúdo humano e político e de sua natureza ética. A eficácia – do “latim *efficax, eficaz*, que tem o poder de produzir o efeito desejado” – está vinculada à capacidade de alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos e, no caso educacional, aos aspectos pedagógicos de escolas, universidades e sistemas de ensino. (SANDER, 1982, 1995)

Já a efetividade supera os critérios técnicos da eficiência e da eficácia, referindo-se à promoção do desenvolvimento econômico-social e da melhoria das condições de vida humana. A relevância – do verbo latino *relevare*, levantar, salientar, valorizar – é o critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor, cuja atuação visa o desenvolvimento humano e a melhoria da qualidade de vida na escola e sociedade (SANDER, 1982, 1995) e, portanto, está relacionada à melhoria das condições de vida dos indivíduos que participam do sistema educacional e da comunidade em geral. (DAVOK, 2007) A equidade, por sua vez, destaca os impactos das experiências educativas na vida das pessoas, promovendo e contribuindo para a igualdade de oportunidades. (UNESCO, 2003)

A qualidade pode ser definida, também, a partir dos resultados educativos adquiridos e refletidos no desempenho do estudante, a despeito deste encaminhamento baseado apenas no rendimento escolar representar um risco para a eficácia da avaliação da qualidade, pela concepção reducionista frente aos principais elementos que a constituem. Sobre isso, Gatti ([2008 ?], p. 3) afirma:

A qualidade da educação passa por questões como a existência de uma filosofia educacional e, pela consciência do papel social da educação – não só seu papel instrumental, de utilidade, por exemplo, para o trabalho –, mas seu papel para a civilização humana, para a constituição de valores de vida e convivência, seu papel no desenvolvimento de sensibilidades ao outro, ao meio ambiente, às expressões humanas de cultura. Portanto, passa por elementos formativos que transcendem, embora não dispensem de modo algum, a aquisição de conhecimentos apenas.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) têm utilizado a relação *insumos-processos-resultados* como paradigma pela qualidade da educação, na qual insumo refere-se

ao que é produzido (bens, produtos, serviços, materiais, dentre outros). Tal operação lida com a relação entre os recursos humanos e os recursos materiais, o que pode ocorrer em sala de aula, envolvendo matriz curricular, expectativas sobre a aprendizagem e a aprendizagem propriamente adquirida.

Estudos sistematizados apresentados pelo Laboratório Latino-americano para a Avaliação da Qualidade da Educação da Unesco (apud DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007), bem como trabalhos sobre a qualidade da educação, destacam a discussão em torno dos elementos inerentes à escola eficaz ou de qualidade. Isso requer uma compreensão dos aspectos objetivos e subjetivos que envolvem a realidade escolar, além de fatores que refletem no aproveitamento e rendimento escolar e expressa a competência da gestão pedagógica, administrativa e financeira, o juízo de valor acerca do trabalho da escola e a visão da comunidade sobre ela. Considerar tais aspectos significa reconhecer, também, as diretrizes básicas para a construção de uma boa escola em todas as suas dimensões, a partir de uma condição indispensável: o comprometimento dos atores envolvidos e sua motivação quanto às condições de trabalho, aos aspectos pedagógicos e à gestão, inclusive administrativa e financeira.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), em se tratando da sistemática do processo avaliativo, a definição de dimensões, fatores e condições da qualidade tem asseverado o monitoramento e o controle social das políticas educacionais e do padrão de qualidade do ensino-aprendizagem. Tem como resultado a diversificação dos modelos e instrumentos que se constituíram ao longo da história do sistema educacional brasileiro, mesmo em processos caracterizados mais como um sistema de regulação do que de avaliação, propriamente dito. Daí, a importância de se “avançar no debate sobre os conceitos e definições da qualidade”, no que tange à possibilidade de “construção de dimensões e fatores”, que expressam:

- a) validade – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo à média ou similares; b) credibilidade – tendo em vista os elementos que possam ser confiáveis em termo do universo escolar; c) incorruptibilidade – [...], fatores que tenham menor margem de distorção; d) comparabilidade – [...], aspectos que permitem avaliar as condições da escola ao longo do tempo. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 11)

Muitos desses critérios têm sido utilizados para atribuir valores e estabelecer parâmetros de mensuração de resultados, desempenho e correções de distorções, visando a padronização de processos formais de sistemas de avaliação, inclusive na área educacional.

Organismos multilaterais, a exemplo da Unesco, do Banco Mundial e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), têm destacado em seus documentos a importância de se desenvolver diagnóstico, através de provas ou outros instrumentos de mensuração da qualidade. Nesta perspectiva, a avaliação é vista como ferramenta fundamental para a melhoria dos sistemas educativos, a partir da constituição de parâmetros, insumos e processos eficazes visando o avanço no rendimento escolar e a mobilização da opinião pública a favor da educação. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007) Além disso, o fortalecimento da concepção da autonomia de gestão administrativo-financeira conduz a escola a introduzir mecanismos de controle de processos e procedimentos e de avaliação, com objetivos de assegurar patamares de produtividade, melhorar o desempenho e, por conseguinte, garantir acesso às políticas de financiamento disponíveis.

No que concerne à educação superior, Brennan e Shah (2000) ressaltam que a qualidade neste nível não foi inventada nos anos 1990. Universidades e demais instituições de ensino sempre possuíam mecanismos voltados à busca por qualidade do seu trabalho. No entanto, o aparecimento da avaliação formal, realizada por agências nacionais, é um fenômeno contemporâneo e atingiu seu apogeu no final dos anos 1980, frente à expansão e diversificação desse nível de ensino, como nova forma de responsabilidade nos serviços públicos e como uma elevação do Estado avaliativo.

Foi só no início da década de 80 que a qualidade tornou-se a questão central do ensino superior. Até os anos 60, a relação entre governo e instituições de ensino superior correspondia ao modelo de controle estatal. O setor estatal era o principal empregador de diplomados universitários e a necessidade de assegurar a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos, quando concorrentes para um cargo de emprego público, levou ao princípio da homogeneidade legal. Esse princípio impôs que as mesmas leis, decretos e circulares eram válidos para todas as instituições de ensino superior em nível nacional de modo a garantir a semelhança do fornecimento e das condições de ensino para todos os cidadãos individuais. (AMARAL, 2009, p. 13)

Nas mudanças que acarretaram a transferência do Estado empregador dos diplomados para o setor privado, a homogeneidade legal passou a ser substituída pelo Estado avaliativo, tido como o mais eficaz na aplicação de sistemas de prestação de contas e de controle às principais atividades da academia, tendo como ênfase a garantia da qualidade e os padrões mínimos exigidos para o ensino. (AMARAL, 2009)

No Brasil, a avaliação da qualidade tem sido um instrumento de orientação e condução das políticas de financiamento da graduação e pós-graduação. Na educação superior, como em qualquer outro nível de ensino, os resultados da análise da *performance* das organizações e dos cursos afetam a distribuição de recursos e estabelecem uma relação de força simbólica que representa um desafio para a autonomia das instituições, quanto aos aspectos acadêmicos e institucionais ou do próprio sistema. Contudo, deve-se lembrar que uma avaliação da qualidade próspera tende a fortalecer a administração institucional, proporcionando mecanismos para a tomada de decisão, principalmente quando realizada por especialistas externos ao objeto de análise. (BRENNAN; SHAH, 2000)

Em síntese, a avaliação de qualidade se utilizada como instrumento de gestão universitária, requer o estabelecimento e cumprimento de princípios e deve ser também um processo socialmente organizado e promovido por atores sociais que ajam com competência ética, técnica e política, empregando objetivos, critérios e metodologias construídos socialmente para garantia da legitimidade do trabalho avaliativo.

Conclusão

As definições conceituais apresentadas no presente trabalho serviram de subsídios para compreender, de forma geral, os objetivos e as finalidades da avaliação, bem como sua importância e seu aproveitamento para a melhoria dos programas nos diversos setores da sociedade, dentre os quais o sistema educacional. Os estudos de autores como Scriven (1991), Sander (1982, 1995), Brennan e Shah (2000), Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) evidenciaram que a avaliação é, certamente, uma importante ferramenta a qual conduz ao julgamento, por meio da utilização de critérios para mensuração de mérito e valor e é também considerada como auditoria de

qualidade, levando em consideração os aspectos formativo e somativo, tanto no âmbito interno quanto no externo. Exige, portanto, critérios sistemáticos em função de seus objetivos e finalidades, que devem ser claros, contribuindo dessa forma para a melhoria dos critérios de gestão e para a tomada de decisão.

Dentre os elementos que foram considerados na discussão teórica, pode-se inferir que a avaliação tem se aperfeiçoado ao longo da história como um princípio básico de regulação do Estado e como ferramenta de qualidade na sociedade moderna, seja nos setores públicos, seja nos organismos privados. (DOURADO, 2002; AFONSO, 2005; AMARAL, 2009; CABRAL NETO; CASTRO, 2007) O compromisso público e político da avaliação garante a credibilidade do processo avaliativo nos âmbitos interno e externo das organizações. Logo, quando bem planejada, essa ferramenta tem contribuído para a melhoria dos programas, influenciando nas transformações e definições de políticas, práticas e decisões no decorrer da história. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, [2004?])

A avaliação no ensino, cujo intuito é o de atingir a qualidade nos processos, fortalece o princípio utilitarista de educação, na qual a universidade é vista como uma prestadora de serviços à sociedade e não apenas como um espaço de disseminação de conhecimento e pesquisa. Essa lógica que atende, também, aos objetivos da sociedade capitalista, propõe o caráter mercadológico da educação, voltada para a construção do “cidadão produtivo”, para o atendimento das demandas do mercado, o que requer, portanto, o incremento de nova base curricular e novas posturas metodológicas, além de uma nova estrutura de organização e gestão.

O aspecto da qualidade possibilita, também, às instituições estabelecerem novos parâmetros de avaliação, para que a gestão da escola ou universidade e demais atores possam se autoconhecer e buscar, permanentemente, uma reflexão sobre o seu papel social. No entanto, é importante que esse autoconhecimento não seja restrito à prestação de serviços. É importante que caminhe, sobretudo, para o campo de produção de saberes, para as políticas de acesso e permanência, com vistas ao fortalecimento da cidadania, à formação permanente do corpo docente, às condições estruturais de funcionamento, às políticas de pessoal, dentre outros elementos-chave para a construção de uma universidade que responda aos anseios da sociedade.

The Review of Higher Education: A Brief Analysis on Theoretical and Conceptual Field

Abstract: In recent decades, evaluation has been utilized as an instrument to promote quality in both public and private organizations. In the field of education, evaluation systems are increasingly diversified and tend to offer underpinnings that enable institutions to adopt formal procedures for the improvement of performance, based on self knowledge and the organization of processes that foster a betterment of the services offered to society. The present article analyses the theoretical and conceptual bases of evaluation, emphasizing the challenges that currently confront higher education in a society in a constant state of transformation.

Key-Words: Evaluation. Quality. Higher Education.

Referências

- AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2005.
- ANDRADE, M. A. B. de. Qualificação e competência profissional: impactos sobre a educação no Século XXI. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EDUCACÃO, GLOBALIZAÇÃO E CIDADANIA: NOVAS PERSPECTIVAS DA SOCIOLOGIA DA EDUCACÃO. 2008. João Pessoa. *Livro de resumos...* Salvador: UFBA, 2008.
- AMARAL, A. Avaliação e qualidade do ensino superior: As muitas racionalidades da qualidade. In: LEITE, D. (Org.). *Avaliação participativa e qualidade: os atores locais em foco*. Porto Alegre: Sulina, 2009. cap. 2, p.11-32.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. de. *Metodologia da avaliação em políticas públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BRENNAN, J.; SHAH, T. *Manging Quality in Higher Education: an Internacional Perspective on Institutional Assessment and Change*. [S.l.]: Open University Press, 2000.
- CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educacional na América Latina: delineamento e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, A. M.; GISI, M. de L. (Org.). *Políticas e gestão da educação superior: desafios e perspectivas*. Ijuí, RS: Editora Unijuí, 2007.
- CHAUI, M. A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.
- DAVOK, D. F. Avaliação em educação. *Avaliação*, Campinas, v. 12, n.3, p. 505-513, 2007.
- DEMO, P. *Educação e qualidade*. 10. ed. Campinas: Papirus, 2006.
- DIAS SOBRINHO, J. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado*. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior, globalização e democratização: o debate ético-político. In: LEITE, Denise (Org.). *Avaliação participativa e qualidade: os atores locais em foco*. Porto Alegre: Sulina, 2009. cap. 3, p. 33-55.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. *A qualidade da educação: conceitos e definições.*, Brasília: Inep, 2007. p. 7-32. (Série Documental Textos para Discussão, n. 24)

GATTI, B. A. *Avaliação e qualidade da educação*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, [2008?]. Mimeo.

OLIVEIRA, J. F. de. et al. *Políticas de acesso e expansão da Educação Superior: concepções e desafios*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. 71 p. il. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 23).

PREEDY, M.; GLATTER, R.; LEVACIC, R. *Gestão em educação*. estratégia, qualidade e recursos. Tradução de Gisele Klein. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SANDER, B. Administração e educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 4, n. 9, p. 8-27, 2º sem., 1982.

SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

SCRIVEN, M. *Evaluation thesaurus*. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

TENÓRIO, R. M.; ANDRADE, M. A. B. de . A avaliação da educação Superior no Brasil: desafios e perspectivas. In: DAZZANI, V.; LORDELO, J. A.. (Org.). *Avaliação educacional: desatando e reatando nós*. Salvador: Edufba, 2010. cap. 2, p. 32-55.

UNESCO. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. *Alcanzando las metas educativas: informe regional*. Santiago, Chile, 2003.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Editora Gente; EDUSP, [2004-?].

VERHINE, R. E. Introdução. In: _____. (Org.). *Experiências de avaliação institucional em universidades brasileiras*. Salvador: UFBA/FACED/ Programa de Pós-graduação em Educação, 2000. p. 7-12.

Recebido: 12/09/2012 | Aprovado: 19/11/2012