

# A avaliação no marco das políticas para a educação superior. Desafios e perspectivas \*

ANGEL DÍAZ BARRIGA<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta um balanço geral sobre as principais tendências em avaliação. De modo particular, o autor observa que vários modelos de avaliação praticados pelos Estados nacionais na América Latina, especialmente no México, com diversas finalidades, se inspiram sem discussão em experiências norte-americanas. Cita como exemplos o Merit Pay, os rankings, a vinculação avaliação-financiamento, o credenciamento, o controle dos rendimentos etc.. O modelo predominante tem sua origem na ideologia da eficiência. Segundo o autor, essas práticas avaliativas deturpam o sentido da avaliação, que deveria ser um processo voltado não para o controle e sim para a melhoria do funcionamento da educação superior.

**Palavras-chave:** Avaliação institucional; educação superior; políticas de avaliação; níveis de avaliação; México.

**Abstract:** The purpose of this paper is to present an account of the major trends in the field of evaluation. More specifically, the author observes that the various evaluation models used by nation states in Latin America, especially in Mexico, with various purposes, find their source of inspiration in the North-American experience. He cites as examples the Merit Pay, the rankings, the link between evaluation and financing, accreditation, control of earnings, etc. The predominant model has its origin in an ideology of efficiency. According to the author, these evaluation practices distort the sense of evaluation, which should be a process geared not towards control but towards the improvement of higher education.

**Key words:** Institutional evaluation; higher education; evaluation policies; levels of evaluation; Mexico.

No marco das políticas de globalização de fim de século, há uma generalização em nível mundial de um conjunto de práticas em relação ao funcionamento do sistema de educação superior. A avaliação da educação superior é, sem nenhuma dúvida, uma das estratégias que se generalizou na década dos noventa.

Esta generalização se desenvolveu de diversas formas. Em uns casos, tomou parte de um debate social, acadêmico e político em relação ao papel da avaliação, como mecanismo para obter uma prestação de contas, um “controle” externo – como instrumento para promover determinadas mudanças nas instituições – sobre seu desempenho, assim como um instrumento para promover um melhoramento acadêmico e/ou financeiro das instituições. Em outros casos, omitiu-se o

\* Tradução: José Dias Sobrinho

<sup>1</sup> Pesquisador Titular e atualmente Diretor do Centro de Estudos sobre a Universidade - UNAM, México, 2001.

debate acadêmico sobre a avaliação da educação superior, anulando-se em consequência um necessário debate sobre a diversidade de experiências, as diversas alternativas instrumentais de avaliação e os fundamentos conceituais, políticos e práticos de avaliação, centrando-se as ações avaliativas em mecanismos que são propostos e impulsionados somente pelos responsáveis nacionais pelas políticas de avaliação institucional.

## Origem e simplificação da avaliação como disciplina

A origem das práticas de avaliação institucional se encontra nas mudanças que o sistema de educação superior estadunidense sofreu no século XX, sob os efeitos da industrialização, do pragmatismo e do desenvolvimento da teoria empresarial. Neste contexto se foi estabelecendo um conjunto de ações que prefiguraram a conformação da disciplina de avaliação na década de quarenta, e nos anos sessenta a constituição de um *corpus* conceitual e técnico da avaliação próximo ao que conhecemos atualmente<sup>2</sup>.

Assim, segundo a perspectiva de conseguir uma maior eficiência no sistema educativo, iniciou-se a realização de estudos sobre o efeito que diferentes estratégias metodológicas de ensino tinham na aprendizagem dos estudantes. Igualmente, em 1910, Cook<sup>3</sup> iniciou estudos para estabelecer mecanismos que permitissem que cada docente recebesse um salário de acordo com o rendimento de seus estudantes, o que foi a base dos programas de *Merit Pay*<sup>4</sup> como uma forma de avaliação docente. Este conjunto de práticas se constituiu em uma tecnologia do controle social. Na década de vinte, não só foram aplicados e desenvolvidos os testes para medir a inteligência, como também se começou a aplicar os testes para valorar o rendimento escolar, da mesma maneira que, com base em um conjunto de indicadores, Hughes (1925)<sup>5</sup> realizou nos Estados Unidos um ordenamento hierárqui-

<sup>2</sup> Cf. Stufflebeam (1996), *Evaluación sistemática*. Madrid, Paidós-MEC.

<sup>3</sup> Em 1910 Cook concluiu seu estudo *Academic and Industrial Efficiency*, onde entre outros temas assinalava que “ao medir a eficiência acadêmica os administradores poderiam ajustar com o tempo os salários individuais à eficiência da docência e à produtividade da pesquisa. Isto possibilitaria a mobilidade dos professores mais eficientes em busca dos melhores salários... recomendou ainda o uso de estímulos salariais para alentar a especialização na docência e na pesquisa”. Barrow, Clyde, *Reconstrucción de la educación superior estadunidense*, in Ibarra Colado, E. (1993), *La Universidad ante el espejo de la excelencia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco, p. 25.

<sup>4</sup> Para um estudo dos *Merit Pay* e de seu impacto em acadêmicos mexicanos sugerimos: Díaz Barriga, Angel & Teresa Pacheco (coords.) . (1997), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. Pensamiento Universitario n° 86, Tercera Época, CESU, UNAM, México.

<sup>5</sup> Mora, José Ginés (1991) *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de universidades. Secretaría General. En particular, capítulo 5, “Valoración de la calidad en las universidades estadounidenses”.

<sup>5</sup> Mora, José Ginés (1991) *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de universidades. Secretaría General. En particular, capítulo 5, “Valoración de la calidad en las universidades estadounidenses”.

co – a partir de uma pontuação específica – das instituições de educação superior<sup>6</sup>, um claro antecedente do que seriam as práticas de credenciamento institucional.

O estudo de Hughes (1925) se realizou em função do prestígio que os professores tinham. Não contamos neste momento com uma versão sobre as “variáveis reputacionais”. Segundo Mora, os indicadores mais utilizados para valorar a qualidade do professorado são os seguintes:

## ESTUDOS QUE USAM INDICADORES RELATIVOS AO PROFESSORADO<sup>7</sup>

<p>Número de publicações do professorado em um certo período de tempo, normalmente de três a seis anos. Nas publicações se costuma contabilizar:</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Todo tipo de publicações, com distintos critérios para os diversos tipos: livros, artigos.</li><li>- Só artigos nas revistas mais significativas.</li><li>- Artigos em revistas com diferentes ponderações segundo a categoria científica da revista.</li><li>- Número de páginas publicadas em revistas.</li><li>- Número de professores participantes em conselhos editores e como avaliadores nas principais revistas.</li><li>- Prêmios e honras conseguidos pelo professorado.</li><li>- Número de citações segundo algum índice de citações da matéria objeto da avaliação.</li><li>- Número e quantidade das ajudas econômicas recebidas pelo professorado para suas pesquisas.</li></ul>
--	--

Desta maneira, a geração de um conjunto de práticas educativas cuja meta explícita se centrou na eficiência escolar, baseadas em um conjunto de tecnologias que finalmente desembocam em um controle social, institucional e individual, deram passagem à constituição da disciplina da avaliação.

<sup>6</sup> Na perspectiva de análise dos chamados estudos reputacionais, Mora elabora um quadro em que ordena as 15 melhores universidades estadunidenses em função desses resultados. O quadro se constrói com dados de Hughes, de 1925 e 1934, Keniston, 1959, Cartter, 1996, Roose e Andersen, 1970, Scully, 1979 e Jones, 1982. Cf. Ginés Mora, José (1991), op. cit..

<sup>7</sup> Elaborado a partir da informação que o autor oferece. Cf. Mora, J., op. cit., p. 148.

Uma vez constituída esta disciplina, e no marco dos processos de reforma da educação impulsionados no fim do século XX, a avaliação educativa se converteu em um elemento que marca os processos de reforma escolar. Por isso, na maioria dos países, o discurso e a prática de avaliação é realizada sem nenhuma tradição. Por isso, as reformas são realizadas de acordo com uma estratégia de “obter ou desenvolver uma cultura de avaliação”. Contudo, dificilmente são promovidos no seio dos especialistas em educação, entre os tomadores de decisão e os membros de uma comunidade acadêmica, estudos e discussões sobre as opções teóricas, a dimensão político-ideológica e os instrumentos técnicos subjacentes aos sistemas de avaliação.

Ante a ausência de um debate desta magnitude, tende-se a impulsionar uma estratégia única de avaliação, tais como exames nacionais de medição da qualidade, exames de ingresso e saída, técnicas de avaliação do desempenho docente – através de programas genericamente conhecidos como *Merit pay*, como pesquisas de opinião aplicadas aos estudantes ou como exames de conhecimentos para os docentes -, ou ainda, sistemas de credenciamento institucional – aplicação de um sistema reputacional, combinação de um sistema externo de avaliação baseado em um informe interno, ponderação de um conjunto de indicadores. Esta é uma estratégia que por definição impulsiona e seleciona uma técnica de avaliação, considerando que essa é “a” única existente, “a” objetiva, “a” científica, deixando de analisar as distintas posições teóricas e técnicas que existem sobre ela.

Apesar da generalização de práticas de avaliação, não se promoveu o necessário debate em relação a seus pressupostos conceituais e, sobretudo, não se promoveu um estudo sério e rigoroso sobre diversas experiências que foram geradas em relação a ela, assim como sobre os efeitos que a avaliação tem na atividade acadêmica e nos próprios acadêmicos. Em outros termos, não foram feitos estudos para reconhecer até onde as práticas de avaliação contribuíram para o melhoramento do sistema, incrementando o rigor no trabalho acadêmico, ou, pelo contrário, foram constituídas em juízos de qualificação (que em geral desqualificam), criaram distorções no funcionamento do sistema (por exemplo, apoiar financeiramente os que já têm apoios) ou só proporcionaram o que se denominou “uma simulação institucional”.

Assim, a generalização da avaliação adquire diversos signos e, sendo parte de uma reforma educativa, se encontra vinculada a uma política do Estado. Com a finalidade de determinar as políticas de avaliação, o Estado se converte, em muitos países, no principal impulsionador das tarefas de avaliação e no ator que tem como tarefa central institucionalizá-la através do reconhecimento ou geração de organismos mais ou menos especializados neste campo. Tal é o caso do Conselho Nacional de Avaliação na França<sup>8</sup>, o Centro Nacional de Avaliação (CENEVAL) no México, ou ainda, como no caso estadunidense, onde se dá uma conjunção de

ações de “agências estaduais e federais, associações nacionais e regionais e organizações que representam disciplinas individuais, o que constitui variados procedimentos da garantia de qualidade que afetam os *colleges* e universidades”<sup>9</sup>.

Uma revisão dos conceitos, postulados e propostas técnicas de avaliação permite reconhecer que existem “escolas” ou “paradigmas” de avaliação, isto é, que existe um intenso debate no interior desta disciplina. Contudo, no caso de vários países latino-americanos, adotou-se um modelo como o único possível no âmbito da avaliação. Mais ainda, os organismos internacionais difundem a necessidade de estabelecer uma cultura de avaliação a partir de um discurso que omite analisar os problemas conceituais e práticos que subjazem a ela. Paradoxalmente, reconhece-se a necessidade de estabelecer uma cultura da avaliação criando uma incultura no desenvolvimento dessa disciplina. Assim se desenvolvem os modelos de exames nacionais, avaliação da qualidade, avaliação interna ou externa, avaliação de pares, sistemas de credenciamento.

**Difícilmente são promovidos no seio dos especialistas em educação, entre os tomadores de decisão e os membros de uma comunidade acadêmica, estudos e discussões sobre as opções teóricas, a dimensão político-ideológica e os instrumentos técnicos subjacentes aos sistemas de avaliação.**

Assim se gerou uma literatura muito limitada sobre este tema, a qual se centra basicamente em três aspectos: a) a descrição dos processos de avaliação que se estabeleceram nos países, b) a análise das conotações teóricas, políticas ou ideológicas da avaliação e c) a proposta de modelos ou opções de avaliação, muitas delas limitadas ao plano instrumental. Ainda que na América Latina existam algumas experiências de avaliação que podem ser tipificadas de alternativas, há muito pouca literatura que as documente.

**Avaliação e financiamento. Eixos de uma política exitosa.**

A esta simplificação do campo da avaliação, há que acrescentar que o desenvolvimento de suas estratégias nas políticas da educação superior vinculou a

<sup>8</sup> Segundo Thune, em 15 países da União Européia existem práticas de avaliação institucional, em vários deles foram criadas agências governamentais; ainda que desligadas do Estado, para realizar essa atividade, estes sistemas “têm – diz o autor – similitudes e diferenças, as metodologias foram adaptadas às condições de acordo com as especificações de cada país e tratam de cumprir com suas circunstâncias especiais” (Thune, Christian, “El sistema europeo de aseguramiento de la calidad”, in Malo, S. e Velázquez, A (1998) *La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional*. México. M.A. Porrúa - Coordinación Humanidades, p. 52.

<sup>9</sup> El-Kawas, Elaine. “El sistema de aseguramiento de la calidad em los Estados Unidos”, in Malo, S. Velázquez, A. (1998), op. Cit., p. 31.

avaliação ao financiamento, sob a lógica de prestar contas, tornar mais eficiente o emprego dos recursos públicos e de obter um ato de governo que não se restrinja unicamente à definição de políticas, senão que estas se expressem em mudanças reais nas práticas dos sistemas de educação superior. Isto se deu sobretudo quando as universidades em particular, em defesa de seu conceito de autonomia, se

**Paradoxalmente, reconhece-se a necessidade de estabelecer uma cultura da avaliação criando uma incultura no desenvolvimento dessa disciplina. Assim se desenvolvem os modelos de exames nacionais, avaliação da qualidade, avaliação interna ou externa, avaliação de pares, sistemas de credenciamento.**

negaram a assumir as mudanças que as novas políticas indicavam. O financiamento ligado à avaliação tem sido o instrumento eficaz para induzir este sistema de mudanças.

Assim, avaliação e financiamento se encontram inter-relacionados, de sorte que vários recursos econômicos para melhorar o financiamento da educação superior – financiamento a projetos de pesquisa, estímulos econômicos ao rendimento dos acadêmicos, diversos apoios de infra-estrutura vinculados à avaliação institucional – só são concedidos quando existe uma ação de avaliação. Com isso, a política educativa conseguiu que as instituições

de educação superior e que seus atores – em particular seus acadêmicos – modifiquem suas pautas de comportamento institucional. Deste ponto de vista, tem sido muito eficiente. Contudo, simultaneamente perverteu o sentido da avaliação. Esta esqueceu seu componente acadêmico e seu sentido formativo, isto é, sua necessária aposta para coadjuvar a melhora do funcionamento do sistema; pelo contrário, colocou sua ênfase na outorga de qualificação (de um juízo sobre o funcionamento do sistema) do qual depende o acesso a diversos recursos.

A vinculação avaliação/financiamento tem tido como consequência não só que várias instituições se esforcem por superar os padrões a partir dos quais se mede seu rendimento, mas também tem produzido um forte efeito de segregação por meio da qual as instituições fortes e consolidadas incrementam seus recursos e as instituições débeis vão incrementando suas deficiências. Finalmente, estes padrões de medição se integram a uma espiral produtiva que obriga a sempre dar mais. Assim, na perspectiva da excelência se supera a visão taylorista do trabalho, que se baseia em reconhecer uma meta que possa ser superada; o discurso da excelência coloca todos os sujeitos e instituições frente a metas móveis que são cada vez mais altas, já que o ponto de partida de cada uma delas é a produtividade obtida em um ano, a produtividade da instituição considerada a melhor; compete-

se simultaneamente contra todos e contra si mesmo. Se em um ano foram formados 30 graduados, no ano seguinte é preciso formar 40; se em um ano foram produzidos 2 artigos, no seguinte será necessário produzir 3. Assim a espiral aumenta em um aspiração de melhoramento infinito<sup>10</sup>.

O efeito financeiro distorce o papel substantivo da dimensão acadêmica que buscaria promover a melhora do funcionamento do sistema ou do desempenho dos autores. Sem negar as mudanças reais que forma gerados no sistema de educação superior a partir do estabelecimento de uma lógica de avaliação que vincula seus resultados a um claro efeito econômico, não podemos deixar de reconhecer que também se gerou um conjunto de distorções no sistema, dentre as quais se sobressaem: a ausência de uma discussão do papel que deve exercer o sistema de educação superior para nossas sociedades, análise que deve contemplar múltiplos tópicos, tais como, a formação de profissionais que possam competir com os formados em outras latitudes – o que genericamente significa melhor preparados em uma nova articulação entre rigor conceitual, manejo atualizado da informação, desenvolvimento de habilidades para a solução de problemas, manejo de tecnologia de ponta e desenvolvimento de habilidades que lhe permitam estar em permanente adaptação e aprendizagem. Porém, junto com este profissional de fronteira, é preciso recolocar a necessidade de formar profissionais que possam identificar os grandes problemas que se derivam das carências e desafios do desenvolvimento, que tenham presente as grandes desigualdades sociais que existem em uma região que tem altos indicadores de pobreza – mais da metade da população pobre e cerca de um terço situados no marco da chamada pobreza extrema.

Outro tema esquecido é a análise dos desafios que emergem em uma sociedade que continuou dependendo da tecnologia que se desenvolve em outros lugares e cuja inserção tardia na globalização a obriga a manter um peso desigual de intercâmbio entre a exportação de matérias primas frente a um conjunto de insumos tecnológicos e o poder dos grandes capitais mundiais que se movem de um país a outro buscando o lugar onde obtenham melhores rendimentos. Tais situações econômicas, educativas e culturais transformam muitos de nossos países em espaços para a expansão das maquiladoras, em uma competição produtiva, que, para diminuir os custos da produção, condena à pobreza amplos setores da população.

Trata-se de uma cultura do trabalho que não consegue resolver os desafios que as novas formas da produção estabelecem, de trabalho flexível frente a trabalho estabelecido. Este tema não só faz referência à forma do trabalho – tema certamente fundamental numa sociedade em que o conhecimento e a tecnologia se encontram em permanente mudança, e em que necessariamente a cultura latino-americana e a cultura acadêmica são um lastre para adaptar-se às exigências, no

---

<sup>10</sup> Cf. Aubert, Nicole Gaulejac de Vincent. (1993) *El coste de la excelencia*. Madri, Paidós.

fundo obscuras, da flexibilidade da produção. A flexibilidade no trabalho faz referência também a outra flexibilidade, a laboral, que apregoa a instabilidade no emprego, que relega a empregabilidade a uma possibilidade pessoal.

Este conjunto de temas, que sumariamente mencionamos a partir da necessidade de discutir o sentido da formação profissional, também deve ser tratado como a necessidade de analisar o papel que a educação superior deve ter para cada país da América Latina, no marco da globalização, da internacionalização, das mudanças no mundo profissional e no mundo do trabalho, juntamente com as perspectivas e projetos de desenvolvimento - certamente múltiplos, contraditórios e, por vezes, - que cada país da região assumiu.

Afirmamos anteriormente que as ações de avaliação converteram o projeto de transformação da educação superior em um projeto imediatista, eliminaram um debate amplo sobre o papel que cabe a este sistema no desenvolvimento (nacional e internacional) e em relação com a formação de profissionais.

Por influência disso, as instituições de educação superior e os acadêmicos se adaptaram em maior ou menor medida ao cumprimento formal daqueles aspectos que fazem parte dos relatórios ou das unidades de medida de seu trabalho, com a finalidade de melhorar suas "pontuações" no avaliado.

Essa adaptação ocorre em dois aspectos em que se condensam os principais desafios da avaliação: construir práticas adequadas às experiências e necessidades do sistema educativo nacional e gerar nos atores do sistema uma atitude favorável que nasça do reconhecimento às contribuições que se obtenham da avaliação.

Podemos afirmar que o estudo das perspectivas de avaliação da educação superior na América Latina pode ser realizado na perspectiva de três eixos: a) a resistência, b) a inércia e c) a busca de alternativas.

Entendemos por *resistência* a dificuldade subjacente para que os atores do sistema, basicamente acadêmicos e estudantes, percebam os benefícios que as ações avaliativas podem trazer. Isto requer desenvolver uma política geral de avaliação que privilegie os aspectos de retro-alimentação e melhora do sistema e não tenha como eixo a discriminação de acordo com os resultados de cada exercício. Isto significa, por sua vez, separar o vínculo que no sistema educativo nacional se estabeleceu entre avaliação e financiamento.

Por *inércia* caracterizamos uma prática no sistema de educação superior mexicano que leva a implantar estratégias de avaliação que respondem ao que Stufflebeam<sup>11</sup> (1993) considera o paradigma técnico de avaliação nos Estados Unidos. Desta maneira, as formas de avaliação que se estabelecem tendem a ter uma mimetização com as dominantes naquele país, sem reconhecer: a) o debate

---

<sup>11</sup> Stufflebeam, D. e Shinkfield, A (1987), *Evaluación sistemática*. Barcelona, Paidós-Mec, Temas de educación.

internacional e inclusive local que se dá em relação com o campo da avaliação, e b) as experiências alternativas de processos de avaliação que precisamente se centram na compreensão e melhora do sistema ou dos sujeitos e menos em sua classificação. Neste sentido, a tarefa de investigação é dupla: a) analisar no plano conceitual as diversas correntes e experiências que existem no âmbito da avaliação e b) elaborar e desenvolver propostas que permitam realizar a avaliação do sistema de educação superior de acordo com as necessidades de um país que tem outras condições de desenvolvimento.

A busca de *alternativas* é um desafio que devemos enfrentar nas instituições de educação superior e a partir do trabalho dos especialistas no tema. Não é que não existam opções - certamente é preciso construir a maioria delas -, mas sua elaboração é o resul-

tado de como se concebe “o melhoramento da qualidade”, o debate teórico e técnico do campo da avaliação e as opções viáveis que existem em um contexto determinado. Assim, por exemplo, recentemente o governo mexicano começou a modificar sua concepção de “melhoramento da qualidade”, ao reconhecer que é necessário estabelecer programas para apoiar as instituições de educação superior na aquisição de certos padrões que lhes são exigidos, enquanto que outros programas devem ser oferecidos para as instituições que já conseguiram esses padrões. Desta maneira, a avaliação não se converte só em um juízo que aprova umas instituições e desengana as outras.

### As propostas de avaliação institucional

Temos que reconhecer que as propostas para realizar avaliação institucional ou gerar sistemas de credenciamento na América latina provêm de três atores: as políticas para a educação superior estabelecidas pelos governos nacionais, as propostas que emanam dos organismos internacionais e as propostas estruturadas pelos especialistas em educação superior ou associações profissionais, que consideram que o credenciamento profissional se constitui em um elemento chave para o desempenho profissional, em razão da globalização e dos processos de integração econômica. Neste caso, é preciso estudar o impacto que têm na educação superior os tratados de livre comércio (caso do Tratado do Livre Comércio da América do Norte) e de outro tipo de integração, como o caso da União Européia.

**As ações de avaliação converteram o projeto de transformação da educação superior em um projeto imediatista, eliminaram um debate amplo sobre o papel que cabe a este sistema no desenvolvimento (nacional e internacional) e em relação com a formação de profissionais.**

*Organismos internacionais.* Constituem um dos principais difusores da necessidade de realizar avaliação da educação. Sejam quais forem os organismos internacionais que tenham difundido a necessidade de realizar a avaliação das instituições de educação superior, um conflito político é criado nos sistemas nacionais de educação superior, porque a sociedade e muitos atores da educação consideram que os projetos de avaliação institucional e de credenciamento institucional guardam uma estreita relação. Na opinião de alguns, “são mandatos que se cumprem ao pé da letra” por aqueles que definem a política educativa e aqueles que realizam a gestão institucional.

Não se consegue vislumbrar as contradições nas propostas dos organismos internacionais, nem a dinâmica e o debate que no âmbito da educação superior se realizam em relação a este tema.

Reconhecemos que o discurso de avaliação mais agressivo é o gerado pelo Banco Mundial. Também devemos reconhecer que ante uma ausência de debate interno sobre os projetos possíveis de avaliação se costuma chegar a estabelecer estratégias de avaliação próximas a essa proposta. Mais ainda, é claro que a articulação avaliação/financiamento tem uma dívida estrutural com as propostas deste organismo.

Porém, não podemos esquecer que o tema da avaliação da educação superior também foi objeto de ampla discussão planetária, nas cinco conferências regionais que a UNESCO organizou entre 1996 e 1998, como antecedentes da Conferência Mundial sobre Educação Superior que se realizou em Paris. Menos ainda devemos desconhecer que nessas conferências participaram: especialistas, diretores do sistema (ministros e reitores), representantes dos parlamentos (deputados) e representantes dos trabalhadores universitários. Não é um processo perfeito, nem completo, porém certamente é um esforço muito importante para analisar mundialmente o problema.

*Os técnicos e especialistas em educação.* Não podem eludir uma responsabilidade fundamental na elaboração das estratégias nacionais de avaliação. Eles realizam a mediação entre as propostas existentes (acadêmicas, de experiências em outros países, dos organismos internacionais) e a definição que as autoridades educativas estabelecem. As estratégias finais surgem dos escritórios de técnicos e especialistas. Seguramente, a pressão de tempos com as quais elas são trabalhadas, assim como a diversidade de assuntos a tratar levam a que ofereçam a estratégia mais conhecida, a factível de ser generalizada, ainda que as análises dos problemas de índole conceitual e técnico sejam um tanto superficiais. De alguma forma, eles são responsáveis pelo achatamento do debate da avaliação, porquanto se dedicam a fundamentar uma proposta, gerando uma situação em que estas propostas tendem a ser consideradas como universais.

## As políticas de avaliação para a educação superior

Estas políticas foram geradas em um contexto de:

a) *Ruptura latino-americana do papel desempenhado pelas grandes Universidades Nacionais e/ou centrais no esquema de formação profissional.* De fato, a expansão do sistema de Educação Superior gerou uma enorme estratificação do mesmo (Universidades Públicas e privadas, Institutos de Educação Superior, Institutos Pedagógicos, Colégios de Formação Profissional etc). Isso fez com o sistema de Educação Superior se apresentasse como um sistema complexo, com grandes diferenças acadêmicas em seus projetos e exigências de formação. Em vários casos se atendeu à pressão da cobertura, ao acesso de setores sociais desprotegidos, não se cuidou da necessária articulação com os mercados ocupacionais, nem das necessidades de desenvolvimento nacional (necessidades de ciência e tecnologia) e seu projeto de desenvolvimento.

b) *Uma perda do sentido social da Educação Superior.* Como resultado da ruptura das grandes universidades, a sociedade se encontra imersa em um processo de desconfiança de suas grandes instituições tradicionais. Em algumas ocasiões, esta desconfiança se baseia nas dificuldades que mostram para realizar seus projetos de transformação e modernização; em outras, no papel que estão exercendo as instituições privadas, as quais, às vezes, por atender a um número reduzido de estudantes, podem chegar a oferecer-lhes mecanismos mais ágeis de articulação com o mundo do emprego, e, então, mostram maior eficácia em responder às demandas do mercado, ainda que em detrimento do papel social intrínseco à educação superior.

c) *Empobrecimento das instituições públicas de educação superior.* A crise fiscal de fim dos anos setenta e dos oitenta não parou de produzir efeitos na redução do financiamento público das instituições de educação superior. A isso há que agregar a necessidade do crescimento da oferta educativa na América Latina - uma das regiões que ainda experimenta um alto índice de crescimento demográfico. Por exemplo, no caso mexicano nos anos oitenta, o financiamento estatal para a educação superior foi reduzido em 50% em relação à percentagem que representa do PIB. Por sua vez, o sistema experimentou um crescimento de 25% no mesmo período<sup>12</sup>. Isto levou as instituições a reduzir o orçamento que dedicavam ao pagamento de salários a seu pessoal (docente e administrativo), eliminar seus gastos de manutenção de instalações, reduzir ou eliminar o orçamento para o incremento de material bibliográfico etc..

---

<sup>12</sup> Díaz Barriga, Á. "Difusión e impacto de las Conferencias Regional (1996) y Mundial (1998). El caso de México". Palestra apresentada na Reunião Regional de acompanhamento da Conferência Mundial sobre Educação Superior da UNESCO para América Latina e Caribe, na Universidade de La Plata, 15/03/2001.

Ante essa situação, quando na década dos noventa foi formulado o Programa de Modernização da Educação, tendo como um de seus eixos a articulação de projetos avaliação/financiamento, este financiamento, que finalmente significava um ligeiro incremento no subsídio público – já que este nunca recuperou os níveis que havia adquirido antes da crise – acabou sendo aceito pelas instituições.

A avaliação assim tem vindo se institucionalizando na educação superior. Nos noventa, o Estado foi estabelecendo diversas políticas que se materializaram em uma multiplicidade de projetos de avaliação.

## Os principais níveis de avaliação da educação superior

*Avaliação institucional.* A avaliação institucional costuma realizar-se mediante um processo de auto-avaliação que se complementa com uma avaliação externa. O valor dos dados que emergem da auto-avaliação dependem da concepção global de avaliação que se assuma. Esta tanto pode ser uma atividade profunda e importante, como pode ser uma atividade simplista, que relate dados de menor relevância. Sua realização não só deve vencer uma inércia institucional, ou uma “natural” resistência da comunidade para realizar este trabalho, como também fundamentalmente se deve levar em conta o impacto que têm a falta de tradição e a dificuldade para gerar um processo que permita gerar informação tanto sobre os dados frios de uma instituição, o que se costuma chamar de informação informal, quanto dados de números de alunos, relação ingresso/saída, taxa de repetição de disciplinas, taxa de exames extraordinários, número de planos de estudo que foram atualizados, corpo docente, titulação do corpo docente, tempo comprometido, publicações ou patentes etc.<sup>13</sup>.

Em uma dimensão muito mais importante se requer que o relatório de auto-avaliação possa dar informação do funcionamento – isto é, do processo – que opera em diversos segmentos da instituição, tais como: a gestão, a clareza das metas gerais e as metas acadêmicas concretas, o grau de pertinência do plano de estudos de uma profissão, das exigências do mercado, da atualização do conhecimento, as dinâmicas de funcionamento de um plano de estudos, seus conteúdos, seus docentes, seus estudantes, a pertinência do material biblio-hemerográfico que se oferece na instituição, assim como outros serviços de informação, laboratório etc... Não só descrever a instituição, mas também oferecer uma interpretação de seus principais acertos, bem como dos problemas e desafios que deve enfrentar no curto e médio prazo.

Por sua parte, a avaliação externa é realizada por especialistas. É conveniente que contem com um informe de auto-avaliação como ponto de partida para

<sup>13</sup> Às vezes se abusa desta informação assumindo uma perspectiva inventarial, na qual se solicitam dados de infra-estrutura que não se deve desconhecer, porém que têm um valor adjetivo no processo de avaliação, como por exemplo: número de salas, quadros negros, bancadas etc.

seu contato com a instituição. Em todo o caso, o grupo de avaliadores externos também assume uma posição teórica e política a respeito do campo da avaliação, a qual permite definir no marco de uma série de problemas já precisados os elementos sobre os quais é preciso indagar para realizar sua tarefa.

A avaliação externa se apóia em entrevistas com pessoas chave (autoridades, docentes, estudantes). Esta atividade é realizada em visitas, cuja duração depende do tamanho da instituição e da profundidade com a qual se faz a recopilación da informação. Não é a mesma coisa realizar uma visita de 2 semanas para avaliar um curso em uma Faculdade, que 4 semanas para dar conta de um sistema de educação superior. No caso mexicano, nos últimos 10 anos foram realizadas 2 avaliações externas do sistema<sup>14</sup>. Os avaliadores investiram de 4 a 6 semanas para reunir sua informação, o que obviamente se refletiu em um conteúdo e qualidade de um informe que pretende dar conta de um sistema constituído por mais de um milhão e meio de estudantes.

Esta avaliação é considerada mais objetiva porque inclui um olhar que não está comprometido com a instituição. Não necessariamente alcança um domínio das principais problemáticas institucionais.

No marco da avaliação institucional foram gerados os chamados sistemas de avaliação por pares (uma conjunção de representantes de faculdades ou escolas de um curso, às vezes com representantes de uma associação profissional, para produzir documentos indicativos das características que uma formação profissional deve ter para poder ser credenciada. Estes processos complexos não necessariamente se complementam com uma discussão no seio de diversas comunidades, senão que o grupo se desvincula dos demais e gera seu próprio esquema de indicadores para avaliação. Nestes grupos se pode gerar uma espécie de idealização do que é um bom profissional: quem é um bom profissional de “X”? que características tem um bom plano de estudos? Isto leva a projetar uma espécie de “ideal

**Um problema substantivo para as políticas consiste em estabelecer mecanismos não só para apoiar os programas que estão consolidados, mas também para dar apoios aos que se encontram em um processo de constituição.**

<sup>14</sup> O primeiro informe foi solicitado ao Congresso Internacional de Desenvolvimento, que já havia realizado esta tarefa em princípios dos anos oitenta para as universidades espanholas. Finalmente foi publicado. Cf. Coombs, Philip (1991) *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe para el Secretario de educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación*. México. Secretaría de Educación Pública. Fondo de Cultura Económica. O segundo foi solicitado à OCDE, quando o México foi admitido neste grupo de países. O documento se intitula *Políticas Educativas en México, Informe de los examinadores de la OCDE*, (1996), Paris, OCDE.

do eu” que emerge de um coletivo de “especialistas”; quando esses critérios são baixados a uma realidade, acontece que muito poucas instituições os satisfazem.

*Os modelos de credenciamento institucional e de programas.* Esta perspectiva guarda uma relação muito estreita com as práticas de avaliação do sistema de

Educação Superior estadunidense que, como mencionamos, desde 1925 vêm estabelecendo diversas hierarquizações das instituições de Educação superior nesse país. Posteriormente, derivaram em credenciamento de programas específicos. O caso mais conhecido pela literatura é o da medicina<sup>15</sup>, porém se aplica a todas as profissões.

**Trata-se de construir um modelo de avaliação ou vários modelos de avaliação em que o seu sentido fundamental fique presente: melhorar o funcionamento do sistema educativo**

Pode-se considerar que a literatura de credenciamento institucional é a que tem maior clareza sobre os pontos que uma instituição ou um programa deve qualificar para poder ser credenciado.

Conta-se com uma metodologia relativamente clara para realizar esta tarefa. Por definição, trata-se de uma avaliação qualificadora, isto é, não define um processo, não analisa as causas pelas quais uma instituição ou programa conta com determinadas características. Pelo contrário, sua finalidade é determinar quais instituições têm determinados sucessos para poder ingressar ou não em um sistema de credenciamento, baseia-se no que se pode denominar de “medidas objetivas” para determinar a qualidade de uma instituição ou de um programa específico.

Entre essas medidas se encontram: a relação de docentes (por grau acadêmico) com o número de estudantes, tema que adquire maior relevância nos estudos de pós-graduação; publicações dos docentes ou elaboração de patentes, infraestrutura institucional atendendo a: número de exemplares e consultas em bibliotecas, número de subscrições a revistas periódicas e tipo de revistas, laboratórios, materiais de emprego. Estudantes de tempo completo, taxa de graduação e de conclusão do plano de estudos. Renovação do plano de estudos. Tudo isso influi na atribuição de uma pontuação que se vincula com a qualificação da instituição.

Ainda que existam diversos modelos para realizar o credenciamento de programas, podemos indicar o realizado por *The Conference Board of the Associated Research Councils (CBARC)* como um protótipo de temas sobre os quais versa a avaliação.

<sup>15</sup> Freidson, E. (197) *La profesión médica*. Barcelona, Península.

# AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DOUTORADO<sup>16</sup>

(The Conference Board of the Associated Research Councils- CBARC)

1. Tamanho do Programa	<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de professores no Programa no ano correspondente</li><li>- Número de graduados no Programa nos 5 anos anteriores</li><li>- Número de estudantes matriculados no ano correspondente</li></ul>
2. Características dos graduados	<ul style="list-style-type: none"><li>- Número de graduados que receberam algum tipo de bolsa ou ajuda durante os 5 anos anteriores</li><li>- Número médio de anos para conclusão</li><li>- Proporção de graduados que tinham emprego já previsto antes de acabar os estudos nos últimos 5 anos.</li><li>- Proporção de graduados com emprego previsto, dentro do mundo acadêmico, nos últimos 5 anos.</li></ul>
3. Resultados da enquete de reputação	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reputação do professorado</li><li>- Reputação da efetivação do Programa</li><li>- Reputação das melhorias do Programa nos últimos 5 anos</li><li>- Familiaridade dos avaliadores com o programa</li></ul>
4. Tamanho da biblioteca	Índice composto com dados da biblioteca.
5. Pesquisa	<ul style="list-style-type: none"><li>- Gastos em pesquisa por departamento</li><li>- Publicação do professorado nos últimos 3 anos.</li><li>- Estimativa da influência que têm os artigos publicados pelo professorado</li></ul>

Esta tarefa que está sendo realizada na região implica necessariamente uma modificação das regulamentações que existem sobre o exercício profissional e

<sup>16</sup> O estudo se encontra publicado em 5 volumes por Jones, em 1982. Analisa 32 cursos de doutorado em 228 universidades. No total, revisa o funcionamento de 2.699 Departamentos.

constituem uma adaptação de ações que se realizam em outros países, fundamentalmente os de ascendência saxã.

Uma prática gestada no México é o estabelecimento de “Padrões de Programas de Excelência”, tarefa que é realizada pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CONACYT), que valora o grau no qual um Programa se encontra para realizar pesquisa de fronteira. O enquadramento no Padrão é definido por um grupo de especialista de diversas disciplinas por campo de conhecimento (Humanidades, ciências sociais, ciências exatas, engenharias etc), de acordo com um informe produzido pela instituição, que é confrontado com a opinião dos especialistas externos. A inclusão institucional no Padrão faz parte de um sistema de credenciamento acadêmico que se reflete em bolsas para os estudantes e financiamento de infra-estrutura para a instituição.

Isso tem feito com que os Programas mais consolidados recebam recursos e os menos consolidados sejam abandonados. Isto é dramático para um país que cresceu em uma estrutura completamente centralizada. Um problema substantivo para as políticas consiste em estabelecer mecanismos não só para apoiar os Programas que estão consolidados, mas também para dar apoios aos que se encontram em um processo de constituição.

Por outra parte, recentemente foi aprovado o Conselho Nacional de Credenciamento de Organismos de Credenciamento Institucional, que tem como função reconhecer as agências e organismos que realizarão o credenciamento dos diversos programas de formação profissional.

Afirma-se que o credenciamento ajudará os estudantes a escolher um Programa (tudo isso baseado na experiência estadunidense) e aos empregadores ajudará a escolher o tipo de profissionais que demandam.

*A Certificação profissional.* Esta atividade também procede da experiência dos países saxões e em particular está se generalizando a partir da prática estadunidense. Uma análise dos clássicos da sociologia das profissões<sup>17</sup> oferece elementos para entender as diferenças que subjazem na constituição dos grupos profissionais nos países saxões, relativamente ao México.

Freidson e Elliot documentam amplamente o caso da profissão médica. Este grupo profissional, em meados do século XIX, conseguiu que o governo inglês estabelecesse uma legislação que atendesse os problemas de desenvolvimento profissional, estabelecendo entre outras coisas: quem pode exercer, que normas deve cumprir, como se integra a associação etc.. Esta associação teve força suficiente para conseguir impor-se a outros profissionais da saúde (químico-farmacêutico,

---

<sup>17</sup> Freidson, P., op. Cit., Elliot, F. *Las profesiones.* (1976), Buenos Aires, Nueva Imagen. Recentemente, o trabalho de Cleaves, P. (1985) *Las profesiones y el Estado. El caso de México,* México, Colegio de México, Colecciones Jornadas.

enfermeiro), a fim de que o desempenho das outras profissões estivessem em função das determinações que os médicos conseguiram estabelecer.

Contrariamente, como o sustenta Cleaves, no caso latino-americano, os Estados nacionais antecederam a constituição das associações profissionais. Além disso, foram os Estados nacionais que impulsionaram o desenvolvimento das profissões. Por isso, basta em nossos países o título expedido por uma universidade para um profissional poder realizar seu exercício. A certificação profissional é uma atividade que nos países saxões é realizada pelas associações profissionais.

No caso mexicano, se avança na constituição de um mecanismo de certificação profissional. Isso implicará modificar a atual Lei de Profissões. Neste momento, conta-se com um exame de conhecimentos (exame de opção múltipla) para aplicar-se aos egressos. Neste momento, esse exame é resolvido de maneira livre pelos egressos e só se lhe concede um valor simbólico.

Muitas dificuldades subjazem à construção de tal exame (a precipitação de sua elaboração leva a impor uma bibliografia que corre o risco de enrijecer a formação profissional), não faz uma distinção entre profissões estabelecidas, como campos de conhecimento claramente delimitados (caso da medicina, direito, contabilidade) e profissões em processo de constituição ou com campos debilmente estruturados (caso de psicologia, educação, comunicação). Um exame deste tipo influirá a longo prazo no estancamento dos planos de estudo, e não necessariamente dá conta de um conjunto de habilidades que o egresso desenvolve em seu campo profissional.

É previsível que no futuro as agências de credenciamento institucional e de programas demandem ser as responsáveis pela realização das tarefas de certificação profissional. Do ponto de vista da avaliação, trata-se igualmente de programas que se baseiam em uma visão somativa desta tarefa.

*Outros programas de avaliação.* Existem outros programas de avaliação - não é o caso de tratar deles aqui, porém não desejamos deixar de mencioná-los: avaliação de docentes, em particular os programas *Merit Pay*, que se aplicam em realidade em uma perspectiva salarial; a avaliação de pares para projetos de pesquisa, por meio da qual se tem acesso a recursos econômicos que permitam desenvolver os projetos que tenham sido avaliados favoravelmente.

## Os desafios da avaliação para recuperar sua dimensão acadêmica

As práticas da avaliação chegaram para ficar. É imprescindível discutir o que aspiramos com a avaliação. Aspiramos classificar, atribuir um juízo ou melhorar o funcionamento do sistema? No primeiro caso, e a maioria dos programas se encontram inscritos nesta concepção, prevalece a idéia de avaliação/resultados,

o que Scriven em 1967 concebeu como avaliação somativa: a avaliação se realiza para qualificar um programa, para qualificar uma instituição ou qualificar um egresso.

Esta qualificação confere uma pontuação ou algo assim, reflete-se ou não no prestígio, porém não permite melhorar o desempenho do sistema. Produz o efeito de as instituições, programas e estudantes se adaptarem aos comportamentos exigidos em avaliação. Uma espécie de adaptação passiva, por isso alguns falam de um efeito que deforma a avaliação.

A outra alternativa é a avaliação/processo, o que Scriven concebe como avaliação formativa. Certamente é mais difícil de realizar. Tem como meta detectar os pontos de conflito existentes em uma instituição e identificar as estratégias que se pode adotar para melhorar dita situação. Trata-se não de desenganar a instituição, mas de identificar mecanismos e ações que tendam a melhorá-la.

De igual forma, no âmbito da avaliação dois temas cruciais subjazem na escolha das teorias e técnicas da mesma: o primeiro se refere à tensão entre avaliação como uma tarefa técnica (isto é, como tarefa neutra que se apóia em uma série de passos ou etapas que devem ser cumpridos), ou ainda, a avaliação como uma atividade de pesquisa, em que o avaliador define seu objeto de estudo, assume as posições teóricas - com suas implicações políticas - e deriva as técnicas - de pesquisa social - que adotará para a realização de sua tarefa.

Em segundo lugar, surge o problema de considerar que a avaliação se satisfaz adotando despojadamente uma metodologia já provada e desenvolvida, e ainda, que as necessidades do sistema de educação superior latino-americano reclamam que o processo de avaliação adquira certa especificidade de acordo com a idiosincrasia, a história e a dinâmica do sistema de educação superior.

Ao longo deste capítulo, buscamos ressaltar a idéia de que na América Latina necessitamos identificar alguma estratégia que nos permita realizar a avaliação da educação superior de acordo com nossas necessidades. Trata-se de construir um modelo de avaliação ou vários modelos de avaliação em que o seu sentido fundamental fique presente: melhorar o funcionamento do sistema educativo. Isto requer aceitar uma aposta que nossa educação superior deve mudar para adequar-se às necessidades do mundo atual, as que emanam da globalização, porém também as que surgem do reconhecimento do papel que o sistema de educação superior deve exercer para as condições da sociedade latino-americana.

Mostramos que existe um debate internacional sobre os modelos de avaliação, e que em nossos países esse debate não é reconhecido; pelo contrário, foi imposto um modelo fechado, muito vinculado à avaliação/resultado.

Um ponto que convém recuperar é a distinção entre credenciamento institucional e a conseqüente certificação profissional (um tema próprio dos países saxões) com a concepção européia da garantia da qualidade. A distinção fun-

damental para construir uma proposta de avaliação que permita precisamente atender o substantivo desta tarefa: melhorar o sistema.

De todo modo, requeremos reconhecer que os problemas que a educação superior enfrenta não se resolvem unicamente com avaliação. Hoje mais que nunca se faz necessário revisar o conjunto de ações que seria necessário desenvolver, o conjunto de elementos a retomar para que as mudanças na educação superior se traduzam não só em formar um profissional mais competitivo, mas também um profissional que analise os problemas de uma sociedade que reclama urgentemente soluções para suas graves carências.

## Referências bibliográficas

- AUBERT, Nicole Gaulejac de Vincent. (1993) **El coste de la excelencia**. Madrid, Paidós.
- BARROW, Clyde, *Reconstrucción de la educación superior estadounidense*, in IBARRA COLADO, E. (1993), **La Universidad ante el espejo de la excelencia**. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Atcapozalco
- COOMBS, Philip (1991) *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*. **Informe para el Secretario de educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación**. México. Secretaría de Educación Pública. Fondo de Cultura Económica.
- DÍAZ BARRIGA, Á. “Difusión e impacto de las Conferencias Regional (1996) y Mundial (1998). El caso de México”. Palestra apresentada na Reunião Regional de acompanhamento da Conferência Mundial sobre Educação Superior da UNESCO para América Latina e Caribe, na Universidade de La Plata, 15/03/2001.
- DÍAZ BARRIGA, Angel & PACHECO, Teresa (coords.) (1997), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. **Pensamiento Universitario**, nº 86, Tercera Época, CESU, UNAM, México.
- EL-KAWAS, Elaine. “El sistema de aseguramiento de la calidad en los Estados Unidos”, in MALO, S. e VELÁZQUEZ, A. (1998), Op. Cit.
- MORA, José Ginés (1991) **Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias**. Madrid, Consejo de universidades. Secretaría General.
- OCDE. *Políticas Educativas en México*, **Informe de los examinadores de la OCDE**, (1996), Paris, OCDE.
- STUFFLEBEAM, D. e SHINKFIELD, A (1987), **Evaluación sistemática**. Barcelona, Paidós-Mec, Temas de educación.
- THUNE, Christian, “El sistema europeo de aseguramiento de la calidad”, in MALO, S. e VELÁZQUEZ, A (1998) **La calidad de la educación superior en México. Una comparación internacional**. México. M.A. Porrúa - Coordinación Humanidades.