

DICOTOMIAS CONCEITUAIS DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

MARIANA PFEIFER*

Recebido: 03 mar. 2011 Aprovado: 16 abr. 2012

* Assistente Social e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professora Assistente II da Universidade Federal Fluminense - UFF – Pólo Universitário de Rio das Ostras. Rio das Ostras, R.J. E-mail: marianapfeifer@gmail.com

Resumo: O presente ensaio resulta de um resgate das concepções que envolvem a Avaliação no âmbito das Políticas para a Educação Superior, explicitando as conceituações dicotômicas encontradas na literatura especializada. Tal resgate busca contribuir para o aprofundamento dos debates e versará em torno dos elementos conceituais que compõem e que são fundamentais para a compreensão da Avaliação da Educação Superior, aqui metodologicamente organizados em dicotomias, dentre as quais pode-se citar: Qualidade Social x Qualidade Eficiência, Avaliação Quantitativa x Avaliação Qualitativa, Avaliação de Processo x Avaliação de Produto, Avaliação Global x Avaliação Pontual, Avaliação Contextualizada x Avaliação Descontextualizada, Avaliação Externa x Avaliação Interna, Avaliação Formativa x Avaliação Punitiva, entre outras. Tais aspectos aqui trazidos enquanto dicotomias revelam a existência de um cenário plural nos debates e posições sobre o tema da Avaliação da Educação Superior, presentes tanto no campo da gestão acadêmica e administrativa das Instituições de Ensino Superior quanto da gestão pública.

Palavras-chave: Avaliação institucional. Educação superior. Dicotomia.

CONCEPTUAL DICHOTOMIES OF HIGHER EDUCATION EVALUATION

Abstract: This essay is the result of a recovery of concepts on the subject of Evaluation in relation to the Policies for Higher Education, explaining the dichotomous concepts found in specialized literature. Such recovery attempts to contribute to deepening discussions and will focus around the conceptual elements that comprise and are fundamental to understanding the Evaluation of Higher Education, here methodically organized into dichotomies, among which we can mention: Social Quality x Efficiency Quality, Quantitative Evaluation x Qualitative Evaluation, Process Evaluation x Product Evaluation, Overall Evaluation x Punctual Evaluation, Contextual Evaluation x Decontextualized Evaluation, External Evaluation x Internal Evaluation, Formative Evaluation x Punitive Evaluation, among others. Such aspects - presented here as dichotomies - reveal the existence of a plural scenario concerning discussions and positions about Higher Education Evaluation, present not only in the field of academic and administrative management of Higher Education institutions but also in public administration.

Key words: Institutional evaluation. Higher education. Dichotomy.

A Avaliação é um tema de grande relevância para a Educação Superior. Subscrita na órbita das Políticas de Educação, se efetiva como ferramenta estratégica da administração pública tanto no processo de fiscalização quanto de promoção da Educação Superior no país. Temática ainda jovem no Brasil e no mundo, inserida nos debates na década de 1980, toma vultos por vezes

polêmicos pela sua própria natureza complexa e contraditória, não podendo ser compreendida desconectada das determinações estrutural-conjunturais políticas, econômicas, sociais e culturais. De fato, na literatura especializada, é possível evidenciar um esforço de conceituação e contextualização da Avaliação da Educação Superior e a busca pela clarificação dos seus aspectos instrumentais, teórico-metodológicos e políticos, assim como pela análise das experiências que tiveram lugar no Brasil e em diferentes países como os da Europa e América Latina.

Debruçando-se sobre a literatura especializada à procura das concepções da Avaliação da Educação Superior é possível deparar-se com sistemas de conceituações, argumentações e explicações que se constroem mediante a utilização de concepções e ideias dicotômicas acerca do tema em foco. Isto é, percebe-se que a definição dos aspectos instrumentais, políticos e das determinações mais amplas que compreendem o fenômeno da Avaliação da Educação Superior no Brasil e no mundo baseia-se em aproximações, diferenciações, comparações e sistemas explicativos a partir de concepções analíticas dicotômicas que envolvem o tema. Vejamos o que se compreende por “dicotomia”.

Do Grego *dikhotomía*, o termo significa “divisão em duas partes iguais”. Sentido similar pode ser encontrado no Dicionário Houaiss (HOUAISS, 2011), onde dicotomia define-se como “repartição de um conceito em dois outros” ou “princípio que afirma a existência de dois elementos essenciais, o corpo e a alma, na constituição do ser humano”. A rigor, os sistemas explicativos baseados em dicotomias foram muito utilizados pelos filósofos da antiguidade e serviram para a explicação da realidade social, especialmente, ligados às explicações filosófico-religiosas onde mediante dicotomias como razão/emoção, bem/mal, essência/existência, corpo/alma, céu/terra construiu-se a hegemonia cultural de uma época. Não obstante os limites conceituais e ético-políticos das interpretações dicotômicas da realidade social, tal perspectiva tem uma funcionalidade do ponto de vista analítico, pois permite uma organização didático-metodológica das idéias. Deste modo, quando neste ensaio referimo-nos à ideia de dicotomia, consideram-se as seguintes questões: 1) o sistema explicativo que se baseia na dicotomia compõe-se de duas concepções separadas entre si; 2) tais concepções não se referem, obrigatoriamente, a contrários, contudo podem apresentar determinações contraditórias; 3) a separação dicotômica pode apresentar-se como recurso didático, todavia também pode representar um antagonismo político; 4) por outro lado, traz a ideia da coexistência de concepções contrapostas e/ou em articulação; 5) e ainda, mesmo que separadas podem apresentar uma noção de totalidade e/ou de complementação.

Deste modo, este ensaio resulta de um resgate das concepções que envolvem a Avaliação no âmbito das Políticas para a Educação Superior, explicitando as conceituações dicotômicas encontradas na literatura especializada. Embora ciente da possibilidade de polemização, tal resgate busca contribuir para o aprofundamento dos debates e versará em torno dos elementos conceituais que compõem e que são fundamentais para a compreensão da Avaliação da Educação Superior, aqui metodologicamente organizados em dicotomias, as quais estão elucidadas no Quadro 1 abaixo. Tais aspectos aqui trazidos enquanto dicotomias revelam a existência de um cenário plural nos debates e posições sobre o tema da Avaliação da Educação Superior, presentes tanto no campo da gestão acadêmica e administrativa das Instituições de Ensino Superior (IES) quanto da gestão pública.

Quadro 1 – Dicotomias conceituais da Avaliação da Educação Superior

Qualidade Social	x	Qualidade Eficiência
Avaliação Quantitativa	x	Avaliação Qualitativa
Avaliação de Processo	x	Avaliação de Produto
Avaliação Global	x	Avaliação Pontual
Avaliação Contextualizada	x	Avaliação Descontextualizada
Resultado enquanto Indicações de Melhoria	x	Resultado enquanto Ranqueamento
Avaliação Formativa	x	Avaliação Punitiva
Estado Controle	x	Estado Supervisão
Avaliação Voluntária	x	Avaliação Obrigatória
Avaliação Externa	x	Avaliação Interna
Estado Avaliador	x	Agências Avaliadoras

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da década de 1970, as mudanças ocorridas em diversos países ao redor do globo – pela reorganização geopolítica e econômica e pela introdução de novos padrões produtivos e de consumo decorrentes do acirramento do processo de globalização capitalista – levaram os países a debater sobre o papel da Educação Superior na sociedade contemporânea. Em especial, as preocupações giraram em torno da contribuição da Educação Superior para o desenvolvimento social e econômico das nações e de sua relação com o mundo e o mercado de trabalho. Neste cenário, a expansão da oferta e de matrículas

no Ensino Superior em vários países ao redor do globo, que culminou com a proliferação de escolas precárias em infra-estrutura e recursos humanos, trouxe à tona a questão da qualidade destas instituições e, portanto, a necessidade de se construir políticas de avaliação para assegurar determinado padrão de qualidade. Deste modo, a partir de 1980, diversos países passaram a implantar diferentes mecanismos de avaliação das IES.

A questão da qualidade da Educação Superior é chave para a compreensão das políticas de Avaliação e, assim, é possível analisar uma primeira dicotomia conceitual, **Qualidade Social x Qualidade Eficiência**, já evidenciada outrora por Dias Sobrinho (2001, p. 150),

no centro da questão, duas palavras se apresentam com maior recorrência, a disputa semântica no foco de um embate político, ora se complementando, ora representando cenários distintos e até mesmo conflitantes, conforme os desempenhos exigidos da universidade: “eficiência” e “qualidade”.

A noção de qualidade da Educação Superior é alvo de disputas político-ideológicas e está intrinsecamente relacionada às concepções de universidade, de educação e de ensino superior, ao que é subjacente uma determinada concepção de avaliação. Para uns, o conceito de qualidade vincula-se à ideia de Qualidade Eficiência, cuja concepção de universidade e Educação Superior deve responder aos valores de mercado e, deste modo, enquadrar-se em preceitos de produtividade, rentabilidade e competitividade próprios da racionalidade econômica. Muito em voga na sociedade atual, a qualidade enquanto eficiência emerge das diretrizes do Banco Mundial para o Ensino Superior e vai estruturar, por um lado, um sistema educacional voltado às exigências do mundo produtivo e, por outro, compreendendo as IES como um negócio, vai surgir o que Chauí (2001) cunhou de “universidade operacional”, sedimentada em princípios da gestão eficiente, isto é, maior produtividade, em menor tempo e com baixo custo. Tal perspectiva é o que se pode encontrar como fundamento no Processo de Bolonha, firmado em acordo por países europeus em 1999, que visa à construção, até 2010, de um novo sistema europeu de Educação Superior.

O texto da Declaração de Bolonha não se revela nada enigmático quanto à opção pelo princípio da competitividade em termos não só da emulação, da eficiência e de financiamento, mas, também de lógica mercantil, assumindo com clareza a idéia da centralidade da Europa no fornecimento de serviços educativos (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 10).

Coexistindo com a noção de eficiência, mas radicalmente oposta, outra idéia de qualidade também se faz presente no embate pela construção de políticas de Avaliação na Educação Superior. Refere-se à concepção de Qualidade Social, que considera como funções e atribuições da Educação Superior a “qualidade do ensino, da aprendizagem, dos programas, da pesquisa, da formação pedagógica e profissional, do pessoal e do entorno da instituição” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 157). Esta se fundamenta não em valores de mercado, mas em valores que vêem a educação com um papel determinante no processo de construção democrática e cidadã. Neste sentido, são considerados como critérios de qualidade elementos que não podem ser mensurados por indicadores de custo-benefício, como o compromisso social das IES; a construção de conhecimentos científicos e tecnológicos conectados aos interesses mais amplos da sociedade, de justiça e igualdade; a função crítica da Educação Superior e da universidade em particular; e, a formação de profissionais competentes para as necessidades do mundo do trabalho, mas também capazes de exercer sua cidadania. Este enfoque vem consolidando-se em importantes círculos de debate acerca da Educação Superior, desde a I Conferência Mundial de Educação Superior, convocada pela UNESCO e realizada em 1998 na cidade de Paris, até a Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe, realizada em junho de 2008 em Cartagena de Índias. Desde os debates de 1998, efetivou-se o conceito de “pertinência” que, interligado à noção de qualidade, relaciona o papel das IES frente às demandas sociais, como expresso na passagem abaixo.

A educação superior deve reforçar o seu papel de serviço extensivo à sociedade, especialmente as atividades voltadas para a eliminação da pobreza, intolerância, violência, analfabetismo, fome, deterioração do meio-ambiente e enfermidades, principalmente por meio de uma perspectiva interdisciplinar e transdisciplinar para a análise dos problemas e questões levantadas (UNESCO, 1998).

No Brasil, a atual política de Avaliação da Educação Superior, consubstanciada no Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior (SINAES) também sopra nesta direção. Está assegurado pela Portaria nº 2.051/04 MEC de 09/07/2004, em seu artigo 1º, que

o SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por

meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004, p. 1).

Desta discussão decorre outra concepção dicotômica em que se insere a Avaliação da Educação Superior, referente ao debate entre **Avaliação Qualitativa e Avaliação Quantitativa**. A primeira está preocupada em compreender, atribuir significados e sentidos ao contexto e aos complexos processos acadêmicos assim como seus impactos sociais, econômicos, políticos e culturais. Desta forma, é portadora de possibilidades transformadoras e de melhoria da qualidade das diferentes dimensões do processo educativo. Poder-se-ia dizer que esta perspectiva avaliativa vincula-se mais à concepção de Qualidade Social do que a de Qualidade Eficiência. Esta última firma-se em enfoques e métodos quantitativos de avaliação, pois considera a mensurabilidade da produção acadêmica mediante indicadores estáticos de resultados e desempenho. Centrado neste enfoque produtivista do trabalho acadêmico, aqui ainda se pode identificar um tipo de **Avaliação de Produto**, diferente da **Avaliação de Processo** que tem cunho mais totalizante, capaz de acompanhar o movimento da Educação Superior enquanto fenômeno social. Dias Sobrinho (2000, p. 136) já havia alertado sobre a questão, diz ele: “medir não é a mesma coisa que avaliar, é apenas uma parte de um processo muito mais amplo”.

Cabe destacar que, quando utilizadas como ferramentas isoladas, a Avaliação Qualitativa e a Avaliação Quantitativa podem representar lógicas diferenciadas. Contudo, é relevante que sejam articuladas em processos de avaliação quali-quantitativos, emergindo “a qualidade das quantidades” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 166). O Conselho Nacional de Avaliação da França, desde 1994, já vem desenvolvendo uma avaliação desta monta onde “os dados estatísticos têm, como função, fundamentar as análises e dispor de informação homogênea no contexto nacional” (ZAINKO, 2005, p. 89). Logo, revela-se de extrema importância a clarificação conceitual e teórico-política dos programas de avaliação, o que é determinante na opção metodológica e instrumental tomada para elaboração de Políticas de Avaliação da Educação Superior.

A este respeito, tomem vulto duas lógicas conceituais dicotomicamente contraditórias: **Avaliação Global x Avaliação Pontual**. Um exemplo expressivo de avaliação com caráter pontual encontra-se no antigo Exame Nacional de Cursos, instituído no Brasil pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, conhecido como “Provão”. Experiência amplamente criticada por discentes e docentes, buscou universalizar um padrão de qualidade diante do quadro de

expansão do ensino superior brasileiro, efetivando-se pela participação compulsória dos estudantes concluintes dos cursos de graduação em provas para aferição da aprendizagem cognitiva e aplicação de questionários de levantamento da sua realidade socioeconômica e da sua opinião acerca das condições do ensino frequentado. As principais críticas ao “Provão” giraram em torno de seu caráter pontal, descontextualizado e de ranqueamento, que acabou por deslocar o foco da avaliação da instituição para o indivíduo, retratando apenas uma parte do movimento mais amplo dos processos educativos. Nas palavras de Cunha (2006, p. 260), “reduzir a avaliação à aplicação de uma prova é reforçar uma visão mecanicista e simplificadora, constituída como uma tecnificação da formação”. O “Provão” representou um retrocesso ao movimento que vinha se consolidando no Brasil no âmbito da Avaliação da Educação Superior com os debates instaurados em torno do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), de 1993. Baseado numa perspectiva emancipatória, formativa, auto-avaliativa e de autonomia, o PAIUB articulou em sua proposta de avaliação qualidade e transformação institucional, obtendo grande adesão das IES brasileiras. Neste sentido, Dias Sobrinho (2005, p. 33) mostra a importância de uma Avaliação Global, como contraponto à Avaliação Pontual. Coloca a necessidade de um sentido de totalidade, de unidade institucional, ao que se incluem dimensões como o “corpo social, ensino, pesquisa, extensão, infra-estrutura, gestão, relações com a sociedade, projetos e realizações, etc. – não isoladamente, mas articuladamente”. Destarte, torna-se imprescindível que a avaliação se configure em um processo dinâmico do mesmo modo como dinâmica e totalizante é a realidade social. É, portanto, basilar a construção de uma cultura de avaliação no interior das IES, com engajamento da comunidade acadêmica num processo permanente e formativo que subsidie a tomada de decisões e leve ao aperfeiçoamento institucional, em particular, e da Educação Superior, em geral.

Outro eixo de preocupação encontrado na literatura especializada na área da Avaliação da Educação Superior, diz respeito ao que se poderia denominar de **Avaliação Contextualizada**. Esta apreende instrumentos de avaliação que levam em consideração que sujeito e objeto da avaliação não estão desconectados e nem deslocados de determinada realidade social. Isto é,

a avaliação deve procurar apreender os desempenhos em conteúdos básicos e universais. Porém, não deve fazer abstração das condições e das especificidades das relações dos professores e dos estudantes com esses conteúdos universais e básicos (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 161).

Seu oposto está na **Avaliação Descontextualizada**, tal como efetivou-se no chamado “Provão”, que ao homogeneizar a realidade produzindo generalizações e simplificações e ao considerar como iguais os diferentes, acabou por tornar-se discriminatório. Na passagem a seguir, Dias Sobrinho (2000, p. 162) clarifica a questão:

Nessa realidade onde as diferenças foram escamoteadas e as idéias divergentes são silenciadas, não há como levar em conta as especificidades regionais, as culturas e os compromissos locais, as identidades institucionais, as desigualdades individuais e sociais, as configurações emocionais, os conflitos de opiniões, as ideologias e os valores em permanente situação de disputas, as relações intersubjetivas, a socialidade, os projetos pessoais e coletivos das distintas gerações, as dificuldades de caráter econômico, as condições objetivas e subjetivas da produção científica e pedagógica, a complexidade das significações do fenômeno educativo, de suas formas concretas de realização e sua interferência na história existencial e social dos indivíduos, das comunidades e da nação. É como se somente existisse aquilo que pode ser descrito e mensurado.

A esta altura do debate, é imprescindível resgatar que do ponto de vista das ciências que se pautam pelo olhar social e totalizante da realidade, o rigor analítico não permite recortes fechados em particularidades desconexas do movimento mais amplo, distanciadas do processo histórico generalizante. Portanto, quando aqui se evidenciam dicotomias, isto é, concepções de algum modo diferenciadas em sentido como dois lados de uma mesma moeda, não se está segmentando ou desconectando os conceitos de forma atomizada, mas tão só buscando organizar didaticamente as concepções de modo que se tornem chaves interpretativas e de leituras do objeto em foco. Assim, é evidente que cada “dicotomia conceitual em si” assim como as “diferentes dicotomias conceituais” apresentadas podem ser indicadores de análise utilizados tanto de forma isolada quanto em diferentes combinações.

Deste modo, outro elemento que muito fora debatido no âmbito das políticas de Avaliação da Educação Superior, e em articulação com outras concepções aqui já descritas, é a perspectiva que se poderia denominar de **Resultado enquanto Ranqueamento**. Arelado a ferramentas com capacidade para a mensuração de resultados, como levantamentos quantitativos, testes, exames e emissão de notas, a avaliação deste quilate tem por objetivo primordial a comparabilidade interinstitucional. Na experiência brasileira, a publicização dos resultados do “Provão” contendo a classificação das IES fora utilizada

como estratégia de marketing pelas instituições fomentando um ambiente de competitividade, de forma muito particularizada entre as privadas, e reforçando a cultura sedimentada na mercantilização da Educação Superior. Proeminentemente, visando o fortalecimento competitivo do mercado europeu de Educação Superior – sobretudo, em face aos Estados Unidos –, o Processo de Bolonha vem efetivando medidas para a convergência e a padronização das IES europeias cujo objetivo é possibilitar a compatibilidade no sistema. A construção de um sistema unificado de Educação Superior na Europa inclui a padronização e a convergência em relação a questões como: “sistema de graus legível e comparável, sistema de ciclos de estudos, sistema de créditos comum, mobilidade, cooperação na avaliação” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 10). Para tanto, a Associação Europeia para Garantia da Qualidade da Educação Superior esforça-se em propor orientações, princípios, padrões ou *Standards* genéricos e aplicáveis a todas as IES, visando à integração dos processos de avaliação no continente, isto é, “convergir para divergir, ou integrar para diferenciar” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 14). Compreende-se aí que a qualidade precisa ser medida e comparada.

O contraponto dicotômico do Resultado enquanto Ranqueamento está na ideia de **Resultado enquanto Indicações de Melhoria**. Tal perspectiva leva não à classificação e à competição, mas estimula a construção e a Qualidade Social, mediante análises contextualizadas sustentadas no paradigma de uma **Avaliação Formativa**. Nesta linha, a política de avaliação é capaz de articular diferentes etapas e instrumentos que se complementam e resultam em relatórios e pareceres indicativos de um autorretrato institucional, onde seja possível avistar demandas de potencialização, de melhoria e/ou de correção. Na experiência francesa, analisada por Zainko (2005, p. 89-90),

os relatórios de avaliação proporcionam uma apreciação sobre a forma pela qual as instituições desempenham suas missões e alcançam seus objetivos. Servem também para dar ciência à opinião pública, principalmente aos usuários e aos interlocutores como o próprio Estado, as agências e os organismos financiadores. As recomendações contidas nos relatórios constituem-se em importantes instrumentos estratégicos dos quais dispõem as administrações superiores das instituições universitárias para colocar em prática suas políticas, melhorando o ensino, a pesquisa e a própria gestão.

A Avaliação Formativa leva em conta os sujeitos da avaliação, isto é, a comunidade universitária, incentivando a participação, o debate e a reflexão

acerca do objeto de avaliação. Neste movimento é possível a resignificação, a reconstrução e a transformação dos processos educativos e dos próprios sujeitos. O conceito mesmo de Avaliação, nesta perspectiva, se torna multidimensional e totalizante, similar à definição dada pelo nosso antigo PAIUB, ainda em 1993, qual seja: a avaliação é entendida como

um processo contínuo de aperfeiçoamento acadêmico; uma ferramenta para o planejamento da gestão universitária; um processo sistemático de prestação de contas à sociedade; um processo de atribuição de valor a partir de parâmetros derivados dos objetivos; um processo criativo de auto-crítica (Apud ZAINKO, 2005, p. 79).

Por outro lado, ainda é possível encontrar na literatura o “avesso” da Avaliação Formativa, a qual se traveste de **Avaliação Punitiva** tendo uma vinculação estrita com o processo de regulação nas dimensões normativa e de controle; com a destinação orçamentária; ou em reputação e imagem institucional, pois resulta em medidas punitivas, coercitivas ou negativas às IES. No caso das experiências européias analisadas por Zainko (2005), as políticas de avaliação reforçam este caráter punitivo, em especial mediante o controle do cumprimento de metas e prestação de contas dos resultados obtidos, muitas vezes vinculados a questões financeiras e orçamentárias. Esta lógica vincula-se a uma avaliação no ponto de vista da racionalidade técnica – no Brasil, fortalecida pelo movimento de Reforma do Estado – que exige das IES temas relativos muito mais à gestão do que aos processos educativos propriamente ditos.

Aqui entra em cena o papel exercido pelo Estado diante dos processos de Avaliação e de regulação da Educação Superior. Historicamente, o Estado tem se consolidado com funções como a fixação de normas de funcionamento e organização e de padrões de qualidade para a gestão, o ensino e a produção acadêmica. Neste espaço ainda se insere a polêmica acerca da autonomia universitária, visto que a relação entre Estado e IES pode pautar-se “por maior autonomia ou por maior subordinação” (OLIVEIRA; FONSECA; AMARAL, 2006, p. 83). Neste contexto, é relevante resgatar dois modelos desenvolvidos por Neave e Van Vught – trazidos por Leite (2003) – e, visto o caráter político neles impresso, é possível apontá-los como possibilidades dicotômicas para a compreensão da Avaliação enquanto elemento da relação entre Estado e IES, qual sejam, **Estado Controle x Estado Supervisão**. O primeiro assume que o Estado detém o controle das instituições e do sistema educacional de forma centralizada e circunscrito na órbita da homogeneidade legal, isto é,

o estado teria, pois a legitimidade para, de forma centralizada, ditar as leis maiores e os decretos e a legislação complementar, implementar os serviços das agências burocráticas que fiscalizam o cumprimento da legislação” (LEITE, 2003, p. 66).

Por outro lado, o Estado Supervisão teria o papel de fixar os parâmetros de qualidade para as IES, todavia não teria uma participação tão próxima. Neste modelo, o Estado aceita a diversificação institucional tendo o mercado como mediador, e a avaliação objetivaria resultados, sanções e premiações como estímulo. A rigor, tais modelos não resultam de um processo endógeno da concepção de avaliação, todavia reforçam projetos societários mais ou menos conservadores e/ou liberalizantes.

No Brasil, as experiências de avaliação giraram em torno da centralidade do Estado na regulação e avaliação da Educação Superior pública e privada, desde as primeiras experiências com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), de 1983; o Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES), de 1985; o já citado PAIUB, de 1993; o Exame Nacional de Cursos – “Provão”, de 1996; até o atual SINAES, instituído em 2004. A legislação brasileira contemporânea, consubstanciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reafirma a primordialidade do Estado na coleta e análise de informações sobre Educação no país, assim como sua função regulatória de autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação das IES em todo o território nacional. Colaborando neste intuito, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) mantém um sistema informacional e estatístico da Educação no Brasil.

Envolvendo a relação entre Estado e IES na mediação dos processos avaliativos, ainda encontram-se experiências que apontam para mais uma dicotomia política, tendo em vista que envolve o embate entre atores e interesses contraditórios, como no caso da existência de uma **Avaliação Obrigatória** para todas as IES ou em uma **Avaliação Voluntária**, conforme vem se efetivando o processo de avaliação externa na Espanha, onde a IES solicita sua participação (MENEGHEL; ROBL; SILVA, 2006). Esta é, pois, uma das ferramentas utilizadas nos programas de Avaliação da Educação Superior em diferentes países, seja de forma isolada ou combinada: a **Avaliação Externa**, geralmente realizada por comissões de avaliadores externos à instituição avaliada, que coletam dados e emitem pareceres; e, ao seu lado, a **Avaliação Interna** ou Auto-Avaliação, que segundo Leite (2003, p. 73), representa para a IES “o resgate

de sua capacidade autônoma, de sua colegialidade, na clara manifestação de uma alternativa democrática”.

Por fim, a realização do processo avaliativo propriamente dito pode estar nas mãos tanto do que se pode denominar de **Estado Avaliador** quanto de **Agências Avaliadoras**. Quanto se fala em Estado Avaliador, compreende-se a implementação dos processos e mecanismos de avaliação por instituições governamentais, isto é, ligadas estritamente à esfera estatal. Contudo, a história registra experiências cada vez mais comuns em torno de Agências Avaliadoras com caráter transfronteiriço; ou ligadas a organismos multilaterais – como UNESCO, BIRD, OCDE –; interinstitucionais; e até mesmo de origem privada, como há nos Estados Unidos; juntamente com a existência de agências que concedem selos de qualidade a instituições e programas educacionais. Caso muito particular ocorre na Europa, onde se vem articulando, integrado ao Processo de Bolonha, um registro europeu de agências de garantia da qualidade, conduzido pela Associação Européia para a Garantia da Qualidade da Educação Superior (ENQA), que articula agências nacionais e internacionais. Neste contexto, a própria ENQA avalia e acredita tais agências de modo à “regular a sua emergência e o seu funcionamento, temendo-se a criação de agências exclusivamente orientadas para a obtenção de lucros, do tipo empresarial, a oferecer os seus serviços numa lógica de mercado competitivo” (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008, p. 16).

Este resgate, ainda que breve, aponta que mesmo voltadas à garantia da qualidade da Educação Superior, as diferentes concepções e modos de operacionalização da Avaliação implicam na construção de culturas acadêmicas igualmente distintas, as quais têm rebatimentos no cotidiano do trabalho docente, da gestão institucional e nas definições relativas ao ensino, pesquisa e extensão e à Educação de modo geral. Por outro lado, a Avaliação é uma importante ferramenta estratégica para o acompanhamento e a formulação de políticas no campo da Educação Superior. Cabe, desde modo, reconhecer que a Avaliação não é neutra, ao contrário, insere-se num campo de embates e disputas, como notadamente esclarece Dias Sobrinho (2003, p. 136), com o qual aqui se conclui:

[a avaliação] é uma construção histórica, social, inserida nos núcleos do poder, portanto dinâmica e atravessada de contradições. Não se trata de um já-dado, e sim de um conjunto de práticas, formas e conceitos variados, que encontram justificativas e fundamentos nos diversos momentos da sociedade. Esse conjunto vário e eivado de tensões não se oferece isolado, mas certamente se articula com outros fenômenos vigentes em distintos setores de atividades da vida social.

Não podemos, portanto, compreender a avaliação em abstrato. É uma produção social e histórica conectada a outras produções sociais e históricas com as quais mantém relações interativas

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **PORTARIA Nº 2.051/04 MEC de 09/07/2004**. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélió (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. 3. ed. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDS, 2001. p. 211-222.

CUNHA, Maria Izabel da. Docência na universidade, cultura e avaliação institucional: saberes silenciados em questão. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 258-271, maio/ago. 2006.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, Hélió. **Universidade em ruínas na república dos professores**. 3 ed. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDS, 2001.

_____. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia d avaliação. In: NETO, João Luiz Horta (Coord.). **Avaliação participativa: perspectivas e debates**. Brasília: INEP, 2005. p. 15-39.

HOUAISS. **Novo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa - Nova Ortografia**. Rio de Janeiro: Objetiva. 1 CD-ROM.

LEITE, Denise. Avaliação Institucional, reformas e redesenho capitalista das universidades. In: DIAS SOBRINHO, José Dias. RISTOFF, Dilvo I. (Orgs.). **Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate**. Florianópolis: Insular, 2003. p. 53-76.

LIMA, Linício C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 13, n. 1, p.7-36, mar. 2008.

MENEGUEL, Stela M.; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 71-87, 2006.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação superior para o século XXI: visão e ação**. Disponível em: <http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030620161930/20030623111830>. Acesso em: 9 out. 1998.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. Avaliação e regulação da educação superior no Brasil e na Europa. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Avaliação e regulação da educação superior: experiências e desafios**. Brasília: Funadesp, 2005. p. 69-105