

# A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE QUALIDADE NO CAMPO DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

**Rosilda Arruda Ferreira – UFPE**

[rosildaarruda@gmail.com](mailto:rosildaarruda@gmail.com)

**Robinson Moreira Tenório – UFBA**

[Robinson.tenório@uol.com.br](mailto:Robinson.tenório@uol.com.br)

**Resumo:** O artigo trata do processo de construção de indicadores no campo da avaliação educacional a partir de uma dupla perspectiva: a) dos aspectos teórico-metodológicos envolvidos na questão; b) dos limites e possibilidades da construção de indicadores no campo da avaliação educacional. Para tanto, destaca a relação entre os modelos de avaliação educacional e os problemas de validade; bem como o uso social e político dos resultados da avaliação. Na conclusão, apresenta um conjunto de estratégias para a construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais.

**Palavras chave:** avaliação; políticas educacionais; indicadores.

## 1. INTRODUÇÃO

A construção de indicadores se constitui em aspecto relevante dos debates sobre o processo de produção do conhecimento no âmbito das ciências sociais e suas áreas aplicadas. A sua escolha remete ao debate sobre a validade das informações coletadas que deve possibilitar a realização de representações cognitivas construídas com base nas abordagens teóricas vinculadas aos campos de estudos específicos.

No campo da avaliação a construção de indicadores de qualidade da educação assume grande complexidade, por se tratar de um campo aplicado das ciências sociais que lida com a construção de modelos para analisar políticas, programas, projetos e ações educativas que além de expressarem concepções teóricas e abordagens determinadas, envolvem também aspectos vinculados aos interesses sócio-políticos de determinados grupos em confronto e suas representações.

Neste artigo nos propomos a aprofundar essa discussão mediante a consideração de dois aspectos articuladas: um primeiro que trata das questões teórico-metodológicas envolvidas na construção de indicadores; e um segundo que reflete sobre os limites e possibilidades da construção de indicadores de qualidade em educação com base nas abordagens teóricas mais recentes sobre avaliação educacional.

## 2. A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

As metodologias construídas historicamente no campo das diversas ciências sociais evidenciam, permanentemente, o problema da construção de indicadores, processo que está articulado ao debate sobre a relação sujeito-objeto presente no cerne da construção da teoria social. Portanto, apesar da função principal de distinguir, registrar e comparar de forma sistemática os fenômenos e processos sociais nos seus aspectos particulares, os indicadores não podem deixar de ser entendidos como instrumentos de categorização da realidade empírica que buscam favorecer a construção de representações cognitivas sobre o real, ou seja, subsidiar o processo de construção ou aplicação de conceitos e de relações entre conceitos.

Vale destacar, nessa discussão a complexidade desse processo decorrente da multidimensionalidade do real cujos recortes analíticos são sempre provisório, situado, restritivo, permitindo apenas visões parciais dos fenômenos. Essa discussão remete ao debate sobre as concepções que se afirmam no interior das abordagens sobre os processos de construção de conhecimento nas ciências sociais, marcado pelas clássicas polarizações entre individual-coletivo, objetivo-subjetivo, agente-estrutura, entre outras, situação que tem levado muitos autores na contemporaneidade a buscar construir sínteses que superem tais dicotomias, a partir do pressuposto de que a realidade se constitui na confluência de múltiplas interferências como partes constitutivas da mesma realidade. Alexander (1995, p.296) caracteriza estas tentativas como um novo movimento, afirmando que o “problema sistemático, ou analítico predominante tem sido a reintegração do voluntarismo subjetivo e da restrição objetiva”. E diz ainda, que

o esforço de fechar a brecha entre o micro/macro é pois um afã de relacionar a ação individual e a interação com a teorização sobre a estrutura social (...) insistência em ligar a ação com a estrutura, a subjetividade com a objetividade, marca um esforço para superar os termos do debate anterior (ALEXANDER; 1995, 297).

Neste quadro de referência há que se considerar outro elemento que condiciona o processo de construção de indicadores nas ciências sociais, que está relacionado aos aspectos da normatividade, questão que tem relação com a problemática do uso social do conhecimento científico. Não se pode negar, por exemplo, o envolvimento de sociólogos, educadores, cientistas políticos que ao participarem de projetos de governo recorrem ao uso pragmático e ideológico do discurso científico como estratégia de legitimação de projetos sociais e políticos determinados<sup>1</sup>.

Frente ao exposto, quando pensamos nos procedimentos teóricos e metodológicos envolvidos na produção do conhecimento científico sobre a realidade social temos necessariamente que considerar dois aspectos articulados: os conceitos e teorias que embasam as discussões produzidas; e a sua operacionalização que permite a focalização de aspectos da realidade empírica, ou, em outras palavras, a definição de variáveis e a construção de indicadores. Ambos os processos estão condicionados por fatores de ordem interna ao próprio conhecimento relacionado ao problema de sua validade; e fatores de ordem externa relacionados aos determinantes políticos e institucionais que expressam interesses em jogo na cena acadêmica.

Em função do que está posto, cabe perguntar sobre as possibilidades e limites da construção de indicadores no campo da avaliação educacional que possam efetivamente favorecer a construção de conhecimentos sobre a realidade empírica e contribuir para o redirecionamento das políticas e programas educacionais.

Obviamente que esta resposta não pode desprezar os determinantes externos que estão na base da construção dos indicadores cuja definição e adequação ao tipo de conhecimento que se quer construir não remetem apenas a um problema de ordem técnica, mas, principalmente, às decisões políticas. Afinal, é preciso considerar os modelos de sociedade que estamos tomando como referência para proceder à avaliação das políticas e programas educacionais.

A avaliação de políticas e programas educativos envolve, na verdade, uma avaliação política da política, principalmente se considerarmos que não existe conhecimento neutro e que todo conhecimento é interessado.

Frente ao exposto anteriormente, buscamos refletir na seqüência sobre os caminhos metodológicos a serem considerados para que se possa produzir modelos de avaliação sustentados epistemologicamente, o que significa dizer que a construção dos modelos de avaliação de políticas e programas precisam ser submetidos ao debate sobre dois níveis que perpassam a sua construção: no nível formal, interno que se refere a lógica da descoberta que exige o uso de determinados procedimentos do método científico e que determina um conjunto de regras a serem seguidas o que revela uma especificidade do processo de produção de conhecimento e de seu espaço próprio de autonomia; no nível externo intersubjetivo que pressupõe reconhecer a condicionalidade espaço-temporal e os aspectos institucionais inerentes ao seu desenvolvimento.

Pensar na possibilidade de um conhecimento válido que possa contribuir para a avaliação de políticas e programas educacionais, na prática, significa afirmar que no

nível interno dos elementos conceituais envolvidos na proposição de modelos explicativos é preciso considerar os critérios de validade utilizados durante a sua produção e a construção de indicadores; as referências teórico-metodológicas que estão em sua base para que seja garantida a coerência e a consistência do material produzido; os aspectos objetivos e subjetivos, quantitativos e qualitativos que precisam ser apreendidos no sentido de ampliar as possibilidades de apreensão das múltiplas dimensões do real, entre outros aspectos. No nível externo que envolve os condicionantes sócio-políticos e institucionais, é preciso considerar as ideologias políticas e os projetos de sociedade que perpassam tanto a formulação das políticas e programas, quanto dos gestores e das instituições que promovem a avaliação; a finalidade da avaliação e o lugar social dos avaliadores; as lutas políticas cotidianas que demarcam as posições e os cenários que mediam o processo de implementação e os resultados das políticas e programas a serem avaliados; as referências culturais dos sujeitos envolvidos no processo de gestão e de avaliação, entre outros aspectos.

No conjunto desse debate, busca-se afirmar a possibilidade de articulação dos elementos que constituem o campo da epistemologia das ciências sociais como uma das estratégias principais para fundamentar a construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais, visando a sua validade e legitimidade. O que estamos propondo é ampliar o debate sobre o conhecimento produzido no campo da avaliação educacional a partir de sua articulação às questões próprias da construção do conhecimento científico nas ciências sociais, ou seja, avançar na perspectiva da discussão delineada pelo campo da epistemologia da avaliação educacional.

O debate conduzido até aqui exige uma tomada de posição quanto ao sentido que atribuímos ao esforço para explicar e compreender as ações humanas historicamente constituídas que configuram a realidade social a partir de sua complexidade, dinamicidade e multidimensionalidade como condição fundamental para a produção de modelos de avaliação educacional.

Sobre essa questão Minayo (1999) nos diz que um objeto do campo social possui como características principais, sua historicidade, referente à dinamicidade conferida pelo espaço/tempo; sua consciência histórica, determinada pelas ações objetivadas pelas estruturas sociais e pelo próprio cientista social inserido na relação; seu caráter ideológico, determinado pelas diferentes visões de mundo; o resultado do trabalho e sua aplicação e, por fim, a dimensão de significado, decorrente do conjunto de

representações que imprimem as situações e os objetos sociais com os quais se depara cotidianamente.

Assim, numa primeira aproximação dos caminhos metodológicos para a construção de um modelo de avaliação de políticas públicas e da construção de indicadores, partimos da necessidade mais ampla de considerar três aspectos fundamentais: **a)** a política pública como um instrumento de ação do Estado, o que pressupõe situar os parâmetros analíticos sobre a concepção de Estado e de sua atuação; **b)** as referências teórico-conceituais e político-filosóficas que estão na base da definição do objeto da política, o que significa analisar os referenciais normativos culturais mais amplos que estão relacionados ao objeto da política, bem como o conjunto das reflexões teóricas e críticas sobre o mesmo e, por fim, **c)** os processos de formulação e implementação desta política, tomando por base os elementos postos na discussão anterior.

A seguir, procuraremos avançar nessa discussão tratando mais especificamente de elementos teóricos sobre a avaliação educacional, buscando aplicar elementos do debate acima para pensar mais especificamente no problema da construção de indicadores no campo da avaliação de políticas e programas educacionais, ou seja, produzir reflexões sobre uma epistemologia da avaliação educacional.

### **3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS: ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS A PARTIR DE UM ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO E SOCIOLÓGICO**

As pesquisas voltadas para avaliação de políticas e programas sociais, historicamente, expandiram-se a partir da década de 60, sendo os Estados Unidos da América o principal país a desenvolver trabalhos nesse sentido. Nesse país, as bases dessas pesquisas empíricas se relacionam aos domínios dos programas educativos e sociais. Essas pesquisas visavam entender o significado da implementação, sua variação através do tempo e a relação entre o planejamento e a implementação da política.

No Brasil, as pesquisas para avaliação de políticas ainda não se desenvolveram suficientemente. Aliás, a preocupação com essa temática surgiu na década de 80 em função das exigências para financiamento de programas. A preocupação principal dos modelos de avaliação das políticas públicas nesse período era estudar o processo de tomada de decisões e os fatores que influenciam esse processo, sendo marcada pelo viés

comportamental e neutralista, momento em que se enfatizava o cumprimento de metas e os processos colaterais, deixando-se de lado a essência da política.

Em seu estudo Beloni (2000) ao procurar discutir a questão de como tem se desenhado as Metodologias de avaliação em políticas públicas, tomando como referência uma experiência no campo da educação profissional, reconhece que se evidencia a predominância do uso de métodos econômicos quantitativistas, embora exista uma tendência à procura de métodos alternativos que buscam superar limites, partindo do pressuposto de que o quantitativo apenas se refere a alguns aspectos da realidade social complexa e, portanto, não se iguala a ela. A avaliação, neste sentido, não serve como um instrumento apenas para julgar o programa, mas serve para oferecer elementos necessários para formulação de novos programas.

Nessa direção, podemos afirmar que, normalmente, os modelos de avaliação das políticas educacionais priorizam alguns aspectos em detrimento de outros. Assim, alguns estudos priorizam as relações entre a formulação da política e os formatos que os programas adquiram ao final do processo; outros, a dimensão temporal que trata do processo e seus efeitos no tempo em relação à organização em que se processam (resistências e adesões por parte dos atores que as implementam) e as modificações das condições iniciais; e outros, ainda, avaliam as condições que propiciam ou entram o processo de implementação.

Um aspecto relevante que se afirma nesse debate é a pretensa incompatibilidade entre avaliações quantitativas e qualitativas. Historicamente, a administração pública brasileira faz levantamentos quantitativos de informações de ordem econômico-financeira que têm a finalidade de penalizar entidades com suas prestações de contas com o governo federal. Por se tratar da administração de recursos públicos, é importante que se utilizem avaliações quantitativas, sem dúvida, mas seria interessante que se introduzissem novos parâmetros/indicadores relacionados à avaliação qualitativa.

A consideração sobre esses aspectos nos leva a destacar o importante papel que as ciências sociais podem desempenhar na medida em que oferecem modelos analíticos a serem tomadas como referência nas análises em questão, referências que podem oferecer importantes focalizações para a discussão e compreensão das políticas educacionais no Brasil, na contemporaneidade. Podemos chegar a essa conclusão independentemente do sentido que dermos a avaliação educacional: se no âmbito pedagógico, interno à escola, uma vez que o desempenho dos alunos é medido mediante a definição de indicadores que revelam o que a coletividade espera dos seus membros;

ou no aspecto mais amplo, da definição das políticas e programas educativos ou da gestão dos sistemas públicos e privados de ensino.

Utilizando um recorte sociológico para analisar o lugar social da avaliação educacional no Brasil, podemos perceber que tradicionalmente o debate sobre avaliação esteve voltado para os aspectos do desempenho do aluno e a preocupação com a melhoria da aprendizagem; ou para a questão do contexto organizacional da escola. Em ambos os casos podemos estabelecer articulações importantes entre os diferentes modelos de avaliação utilizados nas escolas ao longo deste século e as estratégias de controle social e legitimação política, evidenciando as relações entre os aspectos micro e macro-sociais para a compreensão do processo avaliativo.

Além disso, é importante destacar que a própria avaliação do desempenho dos alunos assumiu várias vertentes ao longo do tempo, indo desde um modelo restritivo vinculado, especificamente, ao processo de ensino, a um modelo ampliado em que a avaliação do desempenho escolar do aluno é tomada como indicador de qualidade da educação pública. No Brasil, essa situação se evidencia especialmente a partir de meados dos anos 1990 e com destaque para o nível da educação superior, o que está relacionado ao contexto do novo modelo social que se consolida no cenário da globalização de mercados caracterizando-se como uma estratégia importante para definir o lugar das Instituições de Educação Superior em *rakings* de resultados que se revelam em instrumentos eficazes para a definição de um mercado educacional.

Essa reflexão nos leva a reafirmar a importância de considerar na construção de modelos de avaliação a questão relativa ao contexto das mudanças econômicas e políticas mais amplas em que se inserem as mudanças educativas. Nesse sentido, o próprio movimento que surge no âmbito da gestão de programas e dos sistemas educativos em que a avaliação aparece como condição essencial para o alcance de um determinado parâmetro de qualidade precisa ser pensada a partir desses contextos.

Nessa direção, podemos afirmar que a ênfase nos processos avaliativos que surgem nos anos 90 no mundo e, também, no Brasil, bem como as perspectivas adotadas para proceder às avaliações de políticas e programas educativos é fruto de um intenso debate sobre os resultados do crescente investimento na educação ocorrido durante toda a década de 1960 e 1970 sem que os efeitos ou metas esperadas/anunciadas tivessem sido alcançadas.

No âmbito internacional, a crise de legitimidade da educação em decorrência dos evidentes processos de exclusão de amplas camadas sociais no conjunto dos países em

desenvolvimento e a crise de emprego, gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da escolarização e produziu um discurso que buscou transferir a responsabilidade do Estado pelos resultados da educação para outras instâncias da sociedade. Nesse cenário, a necessidade de fiscalização dos investimentos feitos em educação, visando o controle de seus resultados e a justificativa perante a sociedade e os contribuintes revelou-se como uma urgência. Na verdade, buscou-se definir mecanismos de responsabilização (*accountability*) para os problemas de ineficiência dos sistemas educativos. Nesse cenário, fortaleceu-se um discurso de que a origem dos problemas estaria relacionada à falta de controle sobre o trabalho das escolas e, portanto, à falta de mecanismos de pressão social para garantir uma maior participação e responsabilidade da sociedade com os resultados da escolarização (AFONSO, 1998).

Na década de oitenta esse movimento é acompanhado em diversos países pelo fortalecimento de posições e modelos de políticas de cunho neoliberal e neoconservador o que gerou um novo impulso para os mecanismos de responsabilização. Observa-se nesse caso, uma convergência de intenções entre alguns modelos de prestação de contas e os pressupostos que sustentavam as políticas educacionais, especialmente aqueles que afirmavam o princípio do direito de escolha da educação por parte dos pais, enquanto consumidores, e a sua relação com a divulgação dos resultados alcançados pela escola, necessários para a fundamentação dessas mesmas escolhas. Resultados estes que deveriam ser construídos com base em procedimentos de avaliação sustentados em indicadores de qualidade confiáveis.

É nesse cenário que a avaliação dos sistemas educativos passa a ser destacada como estratégia fundamental para a definição e o controle das políticas educativas, cenário em que podemos situar as políticas de avaliação de desempenho dos alunos largamente adotada no Brasil desde os anos 1990 e sua associação à responsabilização dos atores que fazem a escola pelos resultados escolares dos alunos. Esse é uma evidência de como as mudanças nas políticas governamentais marcadas por projetos sócio-políticos determinados pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas.

No Brasil esse processo é marcado pelas novas características assumidas em função da reconfiguração política do Estado brasileiro decorrência do projeto de reforma, apregoada como essencial à modernização e enxugamento das estruturas burocráticas e orientada principalmente pelo Banco Mundial, cuja intenção é adequar o país aos novos interesses do espaço internacional capitalista.

No âmbito governamental, as iniciativas para implantação de reformas administrativas ganharam destaque no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando começaram a ser tomadas medidas voltadas às mudanças no padrão das políticas educativas e em que a avaliação educacional, juntamente com a gestão da educação, ganhou centralidade. Nesse momento, a questão da autonomia das unidades escolares e das administrações locais, em articulação com os processos de descentralização das decisões e da transferência de responsabilidades entre as instâncias centrais e locais de poder passam a ser priorizadas em consonância com um modelo de monitoramento e avaliação que é desenhado e implementado, principalmente a partir dos anos 1990.

No Brasil, no que diz respeito à emergência de novos processos de avaliação notam-se algumas especificidades que devem ser relacionadas com o impacto (ou recepção) que, entre nós, tiveram transformações e debates que atravessaram os sistemas educativos em outros países, desde o início dos anos oitenta período que foi marcado por um conjunto de polarizações, tais como: regulação-(des)regulação; escola pública-privatização da educação e competitividade entre as escolas; preocupações sociais-preocupações com a produtividade; igualdade de oportunidade-excelência; necessidades educativas-competências e seletividade.

Um fato que contribuiu significativamente para a difusão dessas idéias foi a criação do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado que defendia, dentre outros princípios, a descentralização política, administrativa e a redução de níveis hierárquicos nas instituições públicas, propondo a substituição da administração pública burocrática pela implantação da administração gerencial. (MARE, 1995)<sup>2</sup>.

As mudanças ocasionadas pela emergência desse novo paradigma reformista serão fortemente influenciadas pela competição internacional, a globalização financeira, as crises fiscais e o esgotamento do padrão de financiamento do setor público, contribuindo assim para a adaptação do Estado Nacional ao novo quadro mundial, em que a competição deveria ser a base para a reorganização da sociedade democrática superando as crises vividas no período anterior.

Desse modo, como consequência do surgimento desse paradigma, ocorre um reordenamento administrativo baseado na redução da capacidade regulatória do Estado nos anos 1990, capacidade regulatória que vem sendo retomada nos anos seguintes, especialmente durante os últimos sete anos em que governo federal vem sendo assumido pelo Partido dos Trabalhadores, tendo a frente o presidente Luiz Inácio Lula

da Silva<sup>3</sup>. Assim, observar-se uma mudança de perspectiva em que as funções produtivas na oferta de bens e serviços e em sua estrutura administrativa que nos anos 1990 se sustentam nos princípios de descentralização, privatização e principalmente a competitividade, um dos princípios básicos defendidos pela política neoliberal, para um modelo de forte regulação estatal especialmente das políticas educacionais feitas com base, principalmente, em modelos de avaliação dos sistemas de ensino em todos os níveis, desde a Educação Básica até a Educação Superior<sup>4</sup>

O modelo que está na base dos sistemas criados se sustenta em fortes perspectivas de regulação do sistema, distanciando-se de uma perspectiva emancipatória (SANTOS; 1995; 2001). O que podemos perceber é que segundo a ótica proposta acima a solução para os problemas do fracasso da escola que apresenta altos índices de evasão e repetência só será possível mediante a superação da ineficiência e da crise de improdutividade que a tem marcado. Para isso o Estado deve investir na racionalização administrativa do setor educacional em que a contenção dos gastos e a otimização dos recursos passam a ser o principal alvo. Nesse sentido, prega-se a necessidade do estabelecimento de objetivos, prazos e metas previamente traçados pelas escolas e posteriormente avaliados segundo indicadores definidores dos padrões de qualidade a serem alcançados, revelando o projeto social em evidência.

No interior deste debate, não podemos excluir as possibilidades de que o apelo à participação popular no controle da execução das políticas favoreça a superação da desarticulação social, já que é possibilitado o surgimento de canais institucionais para a construção de um padrão de gestão democrático que auxilie na melhoria da qualidade do ensino. Nesse caso, consideramos de fundamental importância a participação da sociedade civil no controle das ações do Estado, especialmente no que se refere aos espaços públicos institucionais em que se materializam a prestação dos serviços públicos, como é o caso da escola. Esta atuação dos atores sociais precisa ser pensada como estratégias de controle social e de sobrevivência da população organizada, face aos novos padrões de sociabilidade que o movimento de globalização vem impondo. Esta reflexão nos remete para a importância de se refletir sobre os modelos de avaliação implementados, visando superar modelos pré-estabelecidos com base em indicadores construídos previamente e segundo padrões de qualidade definidos segundo parâmetros exclusivamente externos, para a construção de modelos baseados na negociação e no compromisso dos atores envolvidos no processo, o que revelaria, como consideram Tenório e Vieira (2009)<sup>5</sup> a inclusão de uma nova dimensão da avaliação a ser

considerada como fundamental para a construção de modelos avaliativos gerados coletivamente e possíveis de contribuir para a melhoria efetiva dos serviços públicos prestados a população, posicionamento teórico que avança na classificação proposta por Guba e Lincoln (1989)

Essa posição se evidencia em função também da crise que se vislumbra na atualidade. A afirmação de “menos Estado e mais mercado” como era preconizado pelo modelo neoliberal nos anos 1990 parece estar em cheque. A crise mundial que tem marcado as relações econômicas durante os anos 2008 e 2009 fazem com que a discussão sobre o papel do Estado e de seu lugar no processo de regulação dos mercados seja retomada. A lógica do mercado que marcou os discursos sobre a gestão pública da educação trazendo para o seu domínio modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos precisa ser rediscutida e, nesse bojo, obviamente, os modelos de avaliação educacional e seu papel para o alcance de padrões de qualidade educacional.

#### **4. QUALIDADE EM EDUCAÇÃO: ASPECTOS RELEVANTES DO DEBATE**

O termo qualidade tem diferentes significados. Qualidade é um conceito polissêmico, fluido, abstrato. As definições podem ser complexas, e não são consensuais. O conceito de qualidade é fortemente dependente do contexto social e histórico em que é considerado.

Demo (1994) alerta para a falsa dicotomia entre qualidade (intensidade) e quantidade (base extensa): a qualidade (intensidade) é sempre histórica, e representa a ação humana no desafio de construir e participar; a quantidade é a extensão da qualidade. O referido autor assimila o conceito de qualidade à idéia de oportunidade, afirmando que “qualidade é ter e, sobretudo, ser oportunidade plenamente desdobrada, no contexto social” (p. 15).

Assim, a “qualidade total” não pode se restringir, como na literatura e prática empresarial, a ações de planejamento e organização; a qualidade supõe a competência humana, formal e política. Demo (1994), então, distingue qualidade formal e qualidade política.

Qualidade formal é a habilidade para manejar técnicas e procedimentos. Qualidade política é a competência de fazer história, da participação e do encontro de valores. Qualidade formal (meios e técnicas) e qualidade política (fins e ética) se relacionam de forma indissociável, nas atividades humanas. Desta forma, o autor

reforça a importância da qualidade da educação através do alcance de padrões de desempenho.

O conceito de qualidade em educação é fortemente influenciado pelas teorias educacionais e pela respectiva forma com que as mudanças educacionais são programadas. Em países em desenvolvimento, existem duas grandes tendências que focalizam o problema da qualidade em educação (MONTALA, 2000).

De um lado, uma tendência com foco nos macro aspectos da educação, que enfatiza avaliações quantitativas em larga escala para os diferentes aspectos da qualidade em educação, e prefere soluções técnicas e medidas centradas no conceito de eficiência. De outro lado, a segunda tendência, reconhecendo a fragilidade do Estado para a implantação de programas de qualidade em educação, destaca a interação entre escolas e comunidades locais, enfatizam avaliações mais qualitativas e focaliza no micro nível escolar, afastando-se de estudos de larga escala, e propondo soluções políticas e não homogêneas, dando maior atenção à complexidade, incertezas e unicidade dos parâmetros escolares de qualidade.

Conceitualmente, a avaliação da qualidade está dividida entre uma abordagem de cunho culturalista da escola e da sala de aula e uma abordagem sistêmica das políticas e dos macro aspectos da educação. Ambas as perspectivas são limitadas - a sistêmica por não considerar a influência de diferentes culturas e contextos, e a culturalista por não avaliar especificamente o efeito a escola sobre a aprendizagem e o desempenho dos alunos.

Estas tendências estão em aparente oposição, representando uma tensão constante entre a perspectiva de uma educação para servir as demandas de uma sociedade e de uma economia globalizada, e a perspectiva de uma educação para servir os objetivos da cidadania; mas uma análise mais acurada nos mostra que se aproximam daquilo que Demo (1994) denomina qualidade formal e qualidade política. A qualidade em educação não é completamente explicada por nenhuma das duas tendências isoladamente. Há uma crescente compreensão da necessidade de se buscar informações quantitativas que auxiliem o planejamento e a definição de políticas. Também há uma crescente compreensão da necessidade de conhecimento do cotidiano escolar, através de pesquisas qualitativas de avaliação (estudos de caso, avaliações institucionais, etc), com forte ênfase na escola e na sala de aula.

Cheng (2003) afirma que as grandes reformas educacionais no mundo, objetivando uma educação de qualidade têm se desenvolvido através de grandes ondas

que se sucedem no tempo, orientadas por diferentes teorias de qualidade em educação e de eficácia escolar.

A primeira onda de reformas educacionais se iniciou nos anos 1970, e focou principalmente a busca da qualidade interna, com ênfase na melhoria do desempenho de alunos e professores, através da melhoria dos métodos e processos de ensinar e aprender. A segunda onda, iniciada a partir dos anos 1990, enfatiza a satisfação dos interessados e a eficiência. A recente terceira onda tem enfatizado a relevância e a eficácia futura da educação.

A partir do exposto, podemos afirmar que qualidade educacional é um conceito fluido, polissêmico, complexo, cuja apreensão que se deseja objetivar, será sempre parcial, incompleta. Não existe a qualidade absoluta, e uma definição de qualidade poderá ser objetiva, mas sempre parcial. Os indicadores de qualidade em educação, associados a cada definição de qualidade, serão, portanto, de natureza distinta.

Tomada a decisão de utilizar indicadores de qualidade em educação, a dificuldade desloca-se para a escolha de um reduzido número de indicadores significativos, já que o número de variáveis envolvidas é sempre bastante elevado.

Desta forma, a qualidade em educação é um conceito multidimensional, exigindo um conjunto finito de indicadores para melhor ser apreendida. A construção de indicadores requer a identificação das dimensões mais fundamentais de qualidade em educação, além da criação de formas apropriadas de medição, momento em que os aspectos a serem avaliados devem considerar: uma perspectiva sistêmica, como na qualidade formal e na gestão educacional; uma perspectiva focalizada no cotidiano em que os interesses em jogo efetivamente se expressa; e o os diferentes modelos gerenciais de qualidade em educação.

Em síntese, podemos definir qualidade educacional como o caráter de diversos elementos associados às seguintes dimensões de qualidade:

1. Eficácia – atingir as metas estabelecidas;
2. Eficiência – otimizar o uso dos recursos;
3. Efetividade – considerar os resultados sociais do serviço;
4. Equidade - minimizar o impacto das origens sociais no desempenho;
5. Satisfação – relacionar expectativas e satisfação dos segmentos interessados.

A seguir, nas considerações finais aprofundamos essa discussão tentando apresentar algumas contribuições provisórias para o processo de definição de

indicadores de qualidade em educação e para a elaboração de modelos de avaliação educacional.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao tratar, ao longo deste artigo, sobre questões relativas ao problema da construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional sinalizamos para as seguintes conclusões: no processo de construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais torna-se necessário definir com clareza, por um lado, as referências teórico-metodológicas tanto do próprio campo da avaliação quanto do campo de conhecimento do objeto que está sendo avaliado se insere, no caso a qualidade da educação, e por outro, os cenários sócio-culturais e políticos em que se inserem os sujeitos sociais envolvidos nas políticas e programas, ou seja, gestores e usuários; a demarcação dos interesses em jogo na cena política em que se configuram determinadas políticas e programas educacionais que se afirma como aspecto fundamental a ser tratado no âmbito dos processos avaliativos e dos modelos de educação de qualidade.

Com base nessas referências mais amplas, apresentamos, a seguir, um conjunto de estratégias que podem ser considerados como norteadores para a definição de indicadores de qualidade da educação e para a construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais:

1. Delimitar as referências teórico-metodológicas e epistemológicas que estão na base do modelo de avaliação a ser construído, bem como nos critérios de validade a serem considerados com relação aos conhecimentos que se pretendem construir com a execução do modelo. Ainda nessa direção, é preciso considerar os modelos de avaliação a serem adotados (participativos, parcialmente participativos, não participativos, outras possibilidades).
2. Aprofundar dos aspectos conceituais envolvidos na avaliação, destacando-se aqueles relativos aos conceitos de Estado, política pública e política educacional. Esses são aspectos importantes para que possamos compreender os cenários sócio-políticos em que se insere a política ou programa que será avaliado e, portanto, o modelo de avaliação a ser construído.
3. Conhecer a política ou programa específico sobre o qual será elaborado o modelo de avaliação educacional, o que pressupõe considerar dois aspectos

principais: a) dados relativos ao objeto da política ou programa, ou seja, o cenário educacional do município, gestão, ou do objeto foco da avaliação; b) as perspectivas teórico-conceituais e político-filosóficas que estão na base da definição do objeto da política.

4. Proceder a construção dos indicadores para proceder à análise dos processos de implementação e dos resultados da política ou programa, o que significa avaliar a implementação e os impactos no âmbito do poder local, bem como a possibilidade de sua (re)significação a partir da relação com as definições postas no âmbito de outras esferas de governo. Para tanto, podemos tomar duas ordens de fatores: as condições objetivas concretas que caracterizam o ambiente em que está sendo realizada a política o programa com relação à situação socioeconômica e política local, regional e nacional; os aspectos subjetivos, relacionados às concepções dos sujeitos direta ou indiretamente relacionados à política o programa. Quanto a este último conjunto de variáveis, entendemos que as representações sociais sobre os programas específicos configuram-se em elementos de grande importância para a compreensão das iniciativas concretas para a materialização do programa no cotidiano das escolas.

O desafio que se coloca neste trabalho é de refletir sobre o processo de tomada de decisão que envolve a produção de conhecimento no campo da avaliação educacional. Este não é um desafio novo. Em essência, tratar da construção de modelos de avaliação educacional é discutir as vinculações e mediações entre a ciência e a política e os projetos sociais em confronto. Eis a questão que nos instiga a continuar trabalhando nessa direção e a construir novas reflexões sobre o tema

## Notas

---

<sup>1</sup> Sobre essa discussão ver o estudo de Ferreira, R. A e Sampaio, M. C H. (1988).

<sup>2</sup> A proposta do modelo gerencial de gestão pública é amplamente tratado por Bresser Pereira (1996).

<sup>3</sup> Sobre essa questão ver estudo produzido por Oliveira, A. P. (2007).

<sup>4</sup> Os sistemas de Avaliação incluem o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) composto por Provinha Brasil, Prova Brasil e ENEM; SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) composto pelo ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes; ACG – Avaliação de Cursos de Graduação e Auto-Avaliação Institucional.

<sup>5</sup> Para aprofundar a discussão sobre uma quinta dimensão da avaliação, ver o texto de Tenório, R. e Vieira, M. Lacunas conceituais na doutrina das quatro gerações: elementos para uma teoria da avaliação, 2009 (no prelo).

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J.. *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal.* (1985-1995) Braga-PT: Universidade do Minho, 1998.

ALEXANDER, J. *Las Teorias Sociologicas desde la Segunda Guerra Mundial: análisis multidimensional.* Barcelona, Editorial Gedisa, 1982. Ferreira, R. A e

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa survey.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001.

BELLONI, I. (org.) *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.* São Paulo: Cortez, 2000.

CHENG, Yin Cheong e TAM, Wai Ming. Multi-models of quality in education. *Quality Assurance in Education.* Vol 5, nº 1, 1977. pp 22-31.

CHENG, Yin Cheong. Quality assurance in education: internal, interface, and future. *Quality Assurance in Education.* Vol 11, nº 4, 2003. pp 202-213.

COSTA, M. da. *Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional.* Educação e Sociedade, 49, 1994.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade.* Campinas / São Paulo: Papirus, 1994.

FERREIRA, R. e Sampaio, M<sup>a</sup> C. H. *Democratização, cidadania e transformação. Discurso e gestão governamental na Nova República.* Recife: Editora Universitária – UFPE; João Pessoa: Editora Universitária - UFPB, 1996.

GUBA, E. G., LINCOLN, Y. S., *Fourth Generation Evaluation.* London: Sage Publications, 1989;

MARE. *Plano diretor da reforma do Estado.* Brasília, 1995.

MEC. *Plano Nacional de Educação. Proposta do executivo ao Congresso Nacional.* Brasília, 1998.

MINAYO, M. C.S. (ORG) *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.* 5<sup>a</sup>ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MOTALA, Shireen. Quality and indicators of quality in South African education: a critical appraisal. *International Journal of Educational Development.* Vol. 21, nº 1, jan. 2001. pp 61-78.

OLIVEIRA, A. P. de. *A relação público-privado no contexto da educação superior.* Tese de Doutorado. Recife, UFPE, 2007

SGUISSARDI, V. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior In SGUISSARDI, V. (org.) *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior.* Campinas, SP: Autores associados, 1997.

SOBRINHO, J. D.; RISTOFF, D. I. (orgs.). *Avaliação e compromisso público – a educação superior em debate.* Florianópolis: Insular, 2003.

SOBRINHO, J. D. Prefácio. *Avaliação: instrumento de gestão universitária.* Vila Velha, Es: Editora Hoper, 2007.

SANTOS, B. S. *A transição paradigmática: da regulação à emancipação.* Oficina do CES, Coimbra-Portugal, n. 25, 1995.

---

\_\_\_\_\_. (Org.). *Globalização: fatalidade ou Utopia*. Porto: Afrontamento, 2001.

TENÓRIO, R.M. e VIEIRA, M. *Lacunas conceituais na doutrina das quatro gerações: elementos para uma teoria da avaliação*. Salvador: Editora UFBA, 2009 (no prelo)