

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: COMPREENSÕES E PERSPECTIVA¹

Fátima Branco Godinho de Castro²

Resumo

O artigo ora apresentado ao Programa de Desenvolvimento Educacional do Paraná aborda a temática de implementação das políticas educacionais que tratam da avaliação institucional desencadeadas pelo governo federal a partir dos anos 1990. Inicialmente abordamos as diferentes concepções teóricas que embasam o tema da avaliação institucional e posteriormente o processo de implementação nos diferentes níveis de ensino. Procuramos destacar os desdobramentos políticos efetuados no bojo das reformas educacionais dos anos 1990, especialmente da avaliação institucional e os instrumentos de avaliação elaborados a partir das orientações realizadas pelo Ministério da Educação à época.

Palavras-chave: avaliação, avaliação institucional, política educacional.

Introdução

A temática da avaliação é recorrente nas discussões educacionais, sobretudo a avaliação da aprendizagem que normalmente é tratada como uma questão meramente instrumental. Quando a avaliação engloba outros aspectos da atividade educacional o debate também se restringe aos aspectos instrumentais. No entanto, a avaliação da aprendizagem e a avaliação institucional não se traduzem em aspectos formais e instrumentais, ao contrário resultam de encaminhamentos teórico-metodológicos pautados em diferentes pressupostos teóricos. Apesar dessas características, a avaliação, sobretudo a avaliação institucional, nos anos 1990 foi implementada nos sistemas educacionais como uma atividade neutra com vistas a investigar as condições de oferta dos cursos universitários e o desempenho dos alunos da Educação Básica e do Ensino Superior. Procuramos apresentar neste artigo, os diferentes enfoques teóricos que embasam a discussão da avaliação institucional, antes porém, efetuamos uma incursão no debate sobre a avaliação da

¹ Artigo apresentado ao Programa de Desenvolvimento Educacional da Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

² Professora da Rede Pública Estadual de Ensino do Paraná. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Profª PDE/Titulada da turma de 2007.

aprendizagem. Procuramos iniciar o debate a partir das discussões de Ralph Tyler (1934) acerca da avaliação, e, posteriormente as duas principais concepções teóricas que embasam as propostas avaliativas, seja no âmbito escolar como institucional. Finalmente, um breve histórico dos aspectos políticos que desembocaram na instauração do PROVA, ENEM, SAEB e demais instrumentos de avaliação.

1. Avaliação e Avaliação Institucional: elementos identificadores

A avaliação Institucional da escola e da aprendizagem compõe as áreas de atuação da organização e da gestão da escola. A Avaliação Institucional diz respeito ao sistema e à organização escolar, e, a avaliação da aprendizagem é um dos requisitos para a melhoria das condições que afetam diretamente a qualidade do ensino: a aprendizagem dos alunos.

Assim, existe uma estreita relação entre gestão, planejamento e avaliação no campo educacional. O gestor escolar desempenha papel importante nesse processo, pois, deve desempenhar atitudes coerentes na sua atividade de organização da unidade escolar e especificamente na atividade de ensino.

Por sua vez, o termo avaliação, na literatura educacional, conta com um vasto registro de conceitos. Os estudiosos da área a definem a partir de diferentes pressupostos teóricos os quais determinam diferentes enfoques e procedimentos. Em função dessa característica, destacaremos a seguir dois conceitos básicos para o entendimento do tema.

1. 1. Avaliação como controle/regulação

Desde o início do século XX, os estudos acerca da avaliação referem-se essencialmente a mensuração, alteração de comportamento e a aplicação/desenvolvimento de testes padronizados para medir habilidades e aptidões dos alunos. Seu principal expoente é Ralph Tyler (1934), considerado o pai da avaliação educacional.

A abordagem avaliativa de Tyler ganhou projeção com a publicação, em 1949, do trabalho intitulado "*Princípios básicos de currículo e ensino*". Neste, o autor expressa a concepção de avaliação a partir de objetivos preestabelecidos, a qual se caracteriza por conceber a avaliação como um procedimento que permite verificar se os objetivos educacionais estão sendo atingidos pelo programa de ensino.

Segundo Dias Sobrinho (2003), a avaliação, de acordo com esta concepção, consiste em determinar as coincidências e discrepâncias entre o que foi planejado e o efetivado. Nesta perspectiva, os objetivos orientam critérios e normas de avaliação.

É importante ressaltar que neste momento histórico, a avaliação adquire uma conotação baseada no princípio da racionalidade científica. Nesse sentido, a avaliação se caracteriza por ser um instrumento para diagnosticar quantitativamente a rentabilidade e a eficiência da escola.

O pressuposto, em que se baseia, decorre de um movimento em que a escola deve pautar-se nos mesmos princípios da racionalidade empresarial. Nesse sentido, a educação deve estar dotada da mesma eficiência e rentabilidade quantitativa desejáveis da empresa. Essa concepção de avaliação pauta-se no paradigma **positivista**.

A avaliação constitui-se em um instrumento de **regulação**. Isto é, a avaliação é determinada pelos objetivos educacionais a serem alcançados, o cumprimento dos objetivos é controlado através de instrumentos avaliativos (quantitativamente mensuráveis), e, finalmente a avaliação destina-se a aplicação de sanções ou prêmios correspondentes aos objetivos propostos.

Frequentemente os dados coletados para o processo de avaliação envolvem apenas memorização de fatos e informações, e, a partir de dados resultantes far-se-á um julgamento de valor. Outro aspecto presente é o de caráter disciplinador. Ou seja, utiliza-se a avaliação como instrumento para conseguir a disciplina dos alunos; o professor a utiliza como instrumento de poder. A avaliação tem nesse caso a penas a função de cumprir uma formalidade legal. Sua função pedagógica nesse caso praticamente inexistente.

Nesse sentido, a finalidade da avaliação recai apenas na tomada de decisão mais comum de ocorrer, é a referente à promoção ou reprovação ou a de classificar os alunos nos grupos fracos, médio ou forte da turma.

1.2. Avaliação na perspectiva da emancipação

A opção por uma abordagem transformadora na educação necessariamente decorre de um conjunto de fatores que colocamos em prática no cotidiano escolar. E a avaliação é um deles. Se quisermos formar indivíduos críticos, capazes de analisar a realidade; criadores, capazes de buscar soluções para os problemas dessa realidade, para saber se estamos atingindo essas metas ou em que aspectos estamos falhando, temos que usar instrumentos que catem o alcance dessas formas de pensamento.

Para tanto, os processos avaliativos devem expressar os fins pretendidos para a educação. Isto é, que tipo de homem queremos formar, para que tipo de sociedade? Estamos satisfeitos com a sociedade que temos ou queremos lutar pela transformação dessa sociedade? Se estamos satisfeitos com a sociedade que temos, adotaremos uma filosofia da reprodução/do controle/da regulação. Entretanto, se não estamos satisfeitos com a sociedade que temos, se nos incomodam as desigualdades sociais, então a filosofia da reprodução não atende a essa nossa insatisfação.

Dentro de tal filosofia de educação para a transformação e emancipação das classes populares, a avaliação passa a ter objetivos um pouco diferentes daqueles que comumente encontramos na prática pedagógica de muitas escolas. A finalidade classificatória perde seu significado, pois não interessa classificar o aluno como fraco, carente, incompetente, mas buscar caminhos para que realmente adquira a cultura letrada. A avaliação, portanto, passará a ter como principal objetivo diagnosticar as dificuldades do processo de transmissão/aquisição do conhecimento.

De acordo com Luckesi (1997), a função classificatória da avaliação constitui-se num instrumento estático e frenador do processo de crescimento; com a função diagnóstica, ao contrário, ela constitui-se num movimento dialético do processo de avançar no desenvolvimento da ação, do crescimento para a autonomia.

Luckesi reafirma:

... a avaliação terá de ser diagnóstica, ou seja, deverá ser instrumento dialético do avanço, terá de ser um instrumento da identificação de novos rumos. Enfim, terá de ser o instrumento do reconhecimento dos caminhos percorridos e da identificação dos caminhos a serem perseguidos (1997, p. 43).

1.3. A avaliação da aprendizagem escolar

A prática educativa pressupõe objetivos claros e condizentes com as definições do Projeto político-pedagógico da escola, e das metas estabelecidas pelo professor em relação a disciplina. A medida que o professor prevê os objetivos do seu ensino, está, ao mesmo tempo, propondo objetivos a serem alcançados pelos alunos como resultado da aprendizagem.

Para alcançar esses objetivos o professor poderá lançar mão de uma avaliação apenas na perspectiva de resultados, realizada ao final do processo, ou numa perspectiva processual, diagnóstica. Na primeira perspectiva, o professor avalia para classificar o aluno em função de uma escala de notas ou conceitos estipulados pelo Projeto político-pedagógico. Na segunda

perspectiva, a concepção de avaliação do professor supõe uma nova compreensão para os papéis do aluno e do professor. Isto é, ambos são sujeitos da aprendizagem, que constroem uma relação de troca, de mediação, de influências recíprocas. Essa perspectiva de avaliação supõe uma ação dinâmica entre organizar e planejar as ações para a aprendizagem; as atividades de aprender e avaliar ocorrem num mesmo processo.

Nesse sentido, a avaliação assume, então, uma função mediadora da aprendizagem. Mediadora porque, obviamente, está gerando novas intervenções, novas alternativas para diagnosticar necessidades, prognosticar situações, prevenir insucessos e, assim, alterar, antecipadamente, resultados não desejados e, enfim, produzir aprendizagem significativas. Desta forma, a avaliação é concebida com um meio de averiguar o que foi aprendido, como um momento em que alunos e professores podem verificar juntos como estão ocorrendo as aprendizagens em construção, com a finalidade de refletir e redimensionar as ações que estão sendo desenvolvidas. É o processo de avaliação vivido com um momento importante de aprendizagem, oportunizando ao aluno a organização e a elaboração das próprias aprendizagens e ao professor a continuidade ou revisão de sua proposta de ensino.

2. Avaliação Institucional: concepções

A avaliação institucional se constitui num instrumento que visa identificar qualitativa e quantitativamente o desempenho da escola. Ela cumpre a finalidade de desvelamento para comunidade escolar pública, de prestação de contas destinada ao conjunto da sociedade que a mantém.

A avaliação institucional assume caráter de avaliação externa, efetuada pelo sistema (municipal, estadual e federal) ou de caráter interno; como desempenho profissional, avaliação do atendimento de objetivo estabelecido no Projeto político-pedagógico.

Normalmente tomamos a Avaliação Institucional como sendo única. No entanto, essa atividade comporta muitos significados, concepções teóricas, que traduzem diferentes de visões de mundo. Essas definições comportam um conjunto de significados de avaliação, ou seja, objetivos, função instrumental, coleta de informações, estabelecimento de critérios e tomada de decisões.

Estabelecer uma única definição de Avaliação Institucional não é uma tarefa fácil. Segundo Dias Sobrinho (2000), a avaliação é “plurireferencial”. Nesse sentido, é complexa, polissêmica, e tem múltiplas e diferentes referências. Não sendo uma disciplina autônoma, necessita de uma pluralidade de enfoques e da cooperação de diversos ramos do conhecimento e

metodologias de várias áreas. Não sendo monoreferencial, se expressa de diferentes modos e constitui distintos modelos.

Apesar desse caráter, podemos conceber a avaliação institucional como sendo um empreendimento de caráter sistemático que visa à compreensão global da instituição de ensino, com vistas a promover a tomada de consciência sobre a instituição. Com base nos dados obtidos com a avaliação institucional os processos de tomada de decisões, tanto individual como coletiva, partiram de subsídios determinados pelo conjunto da instituição. Chama-se esse processo de **tomada de autoconsciência**.

Esse processo de tomada de autoconsciência institucional tem como ponto fundamental promover a intensa participação da comunidade escolar no aperfeiçoamento das ações, procedimentos, identificação dos problemas e na avaliação dos resultados obtidos.

A avaliação institucional, de acordo com Dias Sobrinho (2000), opera com a complexidade e a globalidade, opera no coletivo da instituição um caráter de legitimidade, uma vez que confere legitimidade e reconhecimento do papel da instituição em promover as adequações necessárias no que diz respeito a: compreensão das diversas dimensões do ensino, da gestão, das relações de trabalho e na qualidade da proposta pedagógica.

Pode-se situar os enfoques acerca da avaliação institucional, considerando duas perspectivas. A primeira, compreendia a avaliação institucional num enfoque de avaliação que se dava “de cima para baixo e de fora para dentro”, sendo expressão de políticas neoliberais advindas dos organismos internacionais, como o Banco Mundial. A outra perspectiva, ancorada num conceito de função social da avaliação, propõe como estratégia para identificação das insuficiências e das potencialidades das instituições com vistas à melhoria e mudança em seu funcionamento.

Essas concepções expressam perspectivas diferentes: de um lado, o poder instituído pelo Estado; e de outro a Comunidade Escolar, numa perspectiva democrática, a “partir de dentro” da instituição, propõe mudanças que são fruto de decisões consensuadas: **regulação/controle** e **emancipação**. Esses dois enfoques refletem concepções diferenciadas do objetivo da educação.

O **primeiro enfoque** entende a avaliação institucional numa perspectiva de *mercado*, que visa maior produtividade e eficiência, diferenciação e hierarquização das instituições escolares. Tal concepção decorre da implantação de políticas neoliberais, fomentadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

O **outro enfoque** entende a avaliação institucional ancorada no princípio de que a educação tem uma função social, na qual resulta na avaliação como estratégia “para a identificação das insuficiências e das potencialidades de instituições, do sistema, com vistas a melhoria e mudança em seu funcionamento e tomada de decisões”, com vistas a “aperfeiçoar o funcionamento e alcançar melhores resultados em sua missão institucional” (Belloni,1998). Na verdade, se constitui numa prática de **tomada de autoconsciência**, como mencionamos anteriormente.

2.1. Avaliação Institucional como estratégia de controle

Nas últimas décadas a avaliação, sobretudo, a avaliação institucional vem assumindo destaque nos processos de gestão e de formulação de políticas públicas. O Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e as agências da Organização das Nações Unidas (ONU) promoveram na agenda brasileira processos de reconfiguração na formulação de políticas públicas, sobretudo a partir da década de 1980. As orientações políticas e econômicas imprimiram um conjunto de reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja orientação, no campo educativo, deveria acompanhar a lógica do mercado.

Segundo Dourado (2002), a atuação do Banco Mundial no âmbito das políticas educacionais tem indicado o papel deste organismo internacional como importante interlocutor da política macroeconômica, em sintonia com o Fundo Monetário Internacional (FMI). As alterações decorrentes da redefinição do papel do Estado no Brasil efetivam-se na medida em que os empréstimos estão condicionados à adoção, pelo país tomador, das diretrizes dos organismos internacionais. De acordo com Corragio (1996), o conjunto de diretrizes, em linhas gerais, assenta-se: na defesa da descentralização dos sistemas, no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível, na ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência, entre outras.

Vamos nos ater apenas na política de avaliação instituída no Estado brasileiro, sob a égide do ideário neoliberal.

A avaliação institucional, partindo do pressuposto estabelecido pelo Estado, impulsionado pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, predominava a lógica de mercado. O eixo dominante da lógica de mercado visa maior produtividade e eficiência, diferenciação e hierarquização das instituições. O Estado exerce função de controle, regulação, de fiscalização, credenciando ou descredenciando as instituições. Um exemplo de avaliação com enfoque regulatório foi implantada na segunda metade da década de 90, pelo então ministro da Educação Paulo Renato de Souza.

As instituições de ensino nessa perspectiva acirram as estruturas de poder presentes nas unidades escolares; incentivam a individualização nas relações humanas e exacerbam a punição. Isso resulta na ampliação da resistência ao processo avaliativo.

A avaliação na perspectiva do **controle/regulação** tem como base o ideário neoliberal de que o papel do estado em relação à educação consiste em avaliar as instituições escolares. A definição dos objetivos e função da escola decorrem de indicadores estabelecidos de “fora para dentro”. Ou seja, na visão neoliberal os técnicos das agências financiadoras é que definem a função da escola e, portanto, o que é qualidade, bem como os indicadores a serem utilizados para aferi-la.

A partir de 1995 as avaliações implantadas no Ensino Superior, tendo como instrumento prioritário o PROVÃO³, decorreram da política neoliberal que compreendia que o papel do Estado seria o de determinar as regras para o funcionamento e de controlar o desempenho das instituições de ensino superior mediante a avaliação. Segundo Sguissardi (1997), as avaliações do MEC – Ministério da Educação – objetivavam REGULAR o sistema mediante coerção, tanto para indicar as instituições melhores “ranqueadas” aos egressos do Ensino Médio, como para fechar os cursos com baixo rendimento.

A principal crítica dessa proposta é o seu caráter reducionista, pois reduz a avaliação institucional à avaliação dos cursos de graduação. A redução

³ No item 3.1, onde tratamos da implementação das políticas de avaliação no ensino superior, aprofundaremos o debate acerca do PROVÃO.

da avaliação institucional à avaliação de curso, é entendida aqui, como fruto da concepção de Estado Avaliador adotado pelo MEC e pela sua estratégia de implantar um sistema de avaliação sem discutir o modelo “ideal” de universidade.

Na Educação Básica, foram concebidos dois instrumentos de avaliação, com o objetivo de fornecer elementos para apoiar a formulação, a reformulação e o monitoramento de políticas públicas, a saber: SAEB e ENEM.

Tal como no Ensino Superior, os indicadores de qualidade e função da escola foram estabelecidos pelos técnicos do Banco Mundial. O SAEB foi aplicado a cada dois anos, numa amostra probabilística de todos os alunos das escolas no Brasil, matriculados na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio. O instrumento avaliativo tinha como finalidade captar as informações sobre a proficiência dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências. Avaliava, também, características da escola e dos professores em associação ao perfil socioeconômico dos alunos.

Outro instrumento utilizado, pelos programas de avaliação institucional instituídos pelo MEC, nesta perspectiva da regulação tem-se o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio -, que tem o objetivo de avaliar o desempenho individual do aluno ao término da escolaridade básica. O exame é composto de duas provas: uma de conhecimentos gerais e a outra de redação.

Os dois instrumentos de avaliação anteriormente descritos, utilizados pelo MEC, compreendem que na avaliação está implícito o que deveria ser ensinado e, nesse sentido, essas avaliações difundiram os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), bem como as Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB, elaborados e publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O INEP é uma autarquia do MEC.

2.2. Avaliação Institucional numa concepção emancipadora

A avaliação institucional ancorada no princípio de que a educação tem uma função social, na qual resulta na avaliação como estratégia “para a identificação das insuficiências e das potencialidades das instituições, do sistema, com vistas a melhoria e mudança em seu funcionamento e tomada de decisões, com vistas a aperfeiçoar o funcionamento e alcançar melhores resultados em sua missão institucional (Belloni, 1998).

Também afirmamos que a avaliação terá de ser diagnóstica, um instrumento de reconhecimento dos caminhos percorridos e da identificação dos caminhos a serem perseguidos. Esse enfoque do processo de avaliação das instituições escolares fez-se presente nos sistemas de ensino a partir de um conjunto de educadores/intelectuais, insatisfeitos com os rumos que a Avaliação Institucional vinha sendo utilizada no Brasil.

A seguir abordaremos essa prática avaliativa e o significado da adoção dos princípios diagnósticos/emancipatórios e de tomada de autoconsciência através da avaliação institucional.

Avaliar não é “medir”. Não podemos confundir a avaliação educacional com mensuração do rendimento escolar. A avaliação integra diferentes fatores que devem ser considerados. Nesse sentido, necessitamos estabelecer uma filosofia que oriente o processo avaliativo, sob pena de transformá-la num ato rotineiro e burocratizado. É esse conjunto de pressupostos teóricos que definirá tanto o modelo de avaliação, tanto os objetivos, o planejamento e os métodos a serem utilizados.

De acordo com Gadotti (1999), por modelo de avaliação muitos entendem a própria concepção de avaliação. Outros chamam de modelo o tipo de abordagem (qualitativo, quantitativo etc). Empregamos aqui a palavra modelo para definir certa abordagem da avaliação que inclui estratégias e métodos, reservando a palavra concepção para os conceitos e categorias mais amplas. Como por exemplo: de uma **concepção emancipatória** (dialógica) ou uma concepção **burocrática/control**e (punitiva e formal) da avaliação.

Avaliar é um ato extremamente complexo, cuja responsabilidade não é competência exclusiva do professor, mas sim de todos os integrantes do processo educacional. Quando é tratada numa perspectiva centralizadora e autoritária, ou seja, na figura do professor apenas consolida um processo excludente. Nesse contexto, o fracasso escolar é visto como uma questão individual, próprio de cada aluno. Rever essa concepção de avaliação e de avaliação institucional é rever, sobretudo as concepções acerca do conhecimento, da educação, da sociedade. Impõe pensar um projeto político-pedagógico numa perspectiva de transformação da realidade.

As universidades brasileiras, nos anos 90, foram sufocadas pela política na Nacional de Exames, o PROVÃO, que se constituiu numa prática de controle e regulação. Contudo, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PAIUB) representou um “cochilo” do Estado, e, possibilitou uma melhor compreensão da avaliação institucional. Com o PAIUB, a Comunidade Acadêmica procurou oportunizar a reflexão das instituições como um todo. Nesse sentido, a compreensão da natureza e da função da avaliação institucional é maior quando se avança no discernimento do que constitui o essencial ou singular de cada instância do sistema educacional.

Numa perspectiva democrática emancipatória, a avaliação institucional é um processo, sem fim, de busca da qualidade do ensino; pressupõe a exige a predisposição à mudança. A comunidade escolar é constituída por sujeitos-atores e nesse sentido, precisam mudar e incorporar o desafio de sua autopercepção.

A avaliação como enfoque emancipatório, surge no cenário nacional como uma das ferramentas de gerenciamento e de tomada de decisões das instituições escolares. A avaliação emancipatória/participativa entende que os critérios de qualidade devem ser negociados com os atores sociais participantes do processo educacional.

No âmbito do Ensino Superior as experiências de avaliação sistemática do Sistema Universitário iniciam no Brasil na década de 80 com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária e com experiências de universidades como da UnB e da Unicamp. Essas experiências inspiraram o PAIUB, o qual concilia

avaliação interna com externa, tendo como princípio que o papel da avaliação é prioritariamente emancipatório. O PAIUB apesar de ainda existir formalmente está renegado a um segundo plano pelo MEC.

O PAIUB caracteriza-se como um processo interno de auto-avaliação que estaria em consonância com os seguintes objetivos:

- ✓ Um processo contínuo de aperfeiçoamento acadêmico
- ✓ Uma ferramenta para o planejamento e gestão
- ✓ Um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

O fundamento principal do PAIUB era a participação efetiva de todos os membros da instituição. O Programa previa o cumprimento de determinadas fases que iniciava com a constituição de uma comissão interna de avaliação à realização da auto-avaliação. Essa sistemática demonstra que as instâncias governamentais não exerciam a centralização dos processos avaliativos.

Dias Sobrinho (1994) ressalta que a avaliação institucional, ainda que conduzida autonomamente pela instituição, dependendo do seu uso, contexto e referencial, pode apenas reproduzir, ampliar e aprofundar a dimensão avaliativa presente nas avaliações externas, de controle e regulação, que têm no Estado seu principal referencial. Com a diferença de que se trata de um autocontrole e uma auto-regulação.

É preciso considerar a avaliação institucional como um processo contínuo de busca da qualidade do ensino e pressupõe e exige predisposição à mudança. É impensável concebê-la dissociada da transformação e mudança, exigida pela dinâmica da realidade. A sociedade, a economia, muda num ritmo cada vez mais acelerado. Essas transformações impõem desafios às instituições escolares.

Esses desafios postos às instituições escolares, impõem permanentes processos de construção da identidade do fazer educacional. Assim os atores sociais constituintes da comunidade escolar são chamados a promover mudanças.

- ✓ Do professor é exigida uma contínua atualização em todas as dimensões de seu fazer, seja na sua área específica do conhecimento, seja na ciência pedagógica, bem como na necessidade de estar atento nas mudanças do ambiente econômico, social e cultural.
- ✓ O estudante precisa fazer valer sua condição, exigindo ao máximo da instituição e de seus professores em prol de seu desenvolvimento pessoal e profissional.
- ✓ Os funcionários precisam cumprir com eficiência suas funções.
- ✓ Os gestores (administrativo e pedagógico) promoverem as condições necessárias para a reflexão e elaboração dos instrumentos avaliativos e finalmente a utilização dos resultados com vistas a melhoria da qualidade do ensino.

A avaliação institucional deve ser construída de forma coletiva, para identificar qualidade e fragilidades das instituições. De acordo com Oliveira (2005), a avaliação institucional deve estar fundamentada em aspectos políticos (das relações de poder existentes); técnicos (das metodologias que dão suporte à sua implementação); sociais (dos sujeitos que a produzem e suas relações com a instituição e com o sistema educacional ao qual pertencem) e simbólico (dos valores e significados que assume, tanto para a instituição quanto para a sociedade).

3. Breve histórico da implementação das políticas de avaliação institucional

Com o objetivo didático, tratamos esse assunto em duas partes. Isto é, a implantação das políticas de avaliação institucional na Educação Superior e na Educação Básica.

3. 1. A avaliação institucional no ensino superior

Neste tópico trataremos da trajetória de implantação das políticas de avaliação no Ensino Superior. Vamos explicitar os conceitos teóricos presentes na avaliação institucional, enquanto uma política do Estado e suas implicações nas instituições de ensino superior.

A implementação de mecanismos efetivos de avaliação do desempenho dos sistemas educacionais, nos diferentes níveis de ensino, constitui-se em instrumento potencializador da ampliação do debate político e do controle social sobre a qualidade do ensino, evidenciando as desigualdades na distribuição dessa qualidade.

A ênfase em processos de avaliação é hoje considerada estratégica, como subsídio indispensável no monitoramento das reformas e políticas educacionais. Cada vez mais, atribui-se relevância tanto à **avaliação institucional** em suas diferentes dimensões (condições de infra-estrutura, das institucionais escolares; processos de gestão; formação e qualificação dos recursos humanos e etc.), como em relação à **avaliação de resultados**. Isto é, o que e como os alunos aprendem, quais os fatores associados ao rendimento escolar, etc.

Examinaremos as políticas adotadas pelo MEC e instituições de ensino quanto à realização e implementação dessa política de avaliação e sua implicação nos mecanismos de gestão e organização das unidades escolares.

As primeiras experiências em avaliação no Brasil foram influenciadas pela literatura norte-americana. Os pesquisadores norte-americanos inspiraram alguns usos de pesquisas em avaliação em quase todos os países do mundo ocidental. A utilização da avaliação em grande escala, originalmente, marcaram as transformações que ocorreram no pós Segunda Grande Guerra, para reconstrução dos Estados, tomando como princípio orientador as Políticas de Estado de Bem Estar Social.

A avaliação institucional não é uma modalidade recente na educação superior brasileira, observamos já no século XX, mais precisamente no final da década de 50 e início da década de 60 as primeiras iniciativas referentes a avaliação do ensino superior no Brasil. Neste período o Brasil vivia o governo

de Juscelino Kubitschek, conhecido como período nacional-desenvolvimentista, decorrente das características democrático-populistas do regime vigente, o que possibilitou um profundo questionamento do modelo universitário brasileiro. Estudos foram realizados pela Comissão de Reforma do ensino Superior, culminando com a Reforma Universitária. No entanto, com o Golpe Militar de 1964, os estudos e propostas decorrentes da Comissão de Reforma e Ensino Superior sofreram significativas transformações que resultaram na Lei nº. 5.540/68.

No Brasil, a avaliação institucional tornou-se obrigatória para os sistemas educacionais nos anos 90, sob forte orientação das Políticas neoliberais advindas das orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial. Segundo alguns autores, especialistas na área, afirmam, ainda que de forma pontual, no Brasil, as experiências de avaliação institucional remontam os anos 1970, mais precisamente, a partir do final daquela década. A ênfase das experiências avaliativas destinava-se à pós-graduação, sobretudo, advindas da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior.

Nos anos 1980, o Ministério da Educação instituiu, em 1983, o PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária, que vigorou até 1986. O PARU desencadeou uma forte reação na comunidade acadêmica do ensino superior. Tal encaminhamento governamental promoveu um amplo processo de discussões no meio acadêmico de ensino superior.

Somente nos anos finais da década de 80, o Estado “volta” a ter por objetivo a análise das instituições de ensino superior como um todo. Em 1985, o MEC cria a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior.

O MEC entra em desacordo com as concepções defendidas pela Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, e cria em 1986 o Grupo Executivo para a Reforma de Educação Superior – GERES que visava a avaliação das instituições de Educação Superior como forma de alocar recursos financeiros. Esse Grupo, sob a égide dos organismos internacionais, nos anos 90 inicia os processos avaliativos, como elemento regulador do

sistema. Em outras palavras, esse modelo de avaliação visava a ligação entre desempenho institucional e investimento oficial.

Como fruto dessas discussões, nos anos 90, o Ministério da Educação instituiu uma Comissão Nacional para propor um sistema brasileiro de avaliação do ensino superior. Desta Comissão, surge o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB.

No entanto, em 1995, na contra mão desse processo que continha aspectos de democratização, o MEC através da Medida Provisória nº. 1.018 de 08/06/1995 implantou o ENC – Exame Nacional de Cursos, conhecido como PROVÃO, iniciando suas primeiras provas no final dos anos 1996. Nesse sentido, historicamente, configuram-se duas concepções muito diferentes.

Nos anos 90, também, vai surgir outro movimento de caráter mais abrangente, instituído pela ANDIFES (Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) contrapondo-se às políticas neoliberais defendidas pelo MEC.

Apesar desse movimento, em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº. 9.394, progressivamente foram implementados novos mecanismos de avaliação: Exame Nacional de Cursos, conhecido como PROVÃO. O Exame destinava-se aos alunos concluintes dos cursos de graduação. O discurso oficial o apregoava como sendo uma ação de melhoria da qualidade do ensino superior, porém esse objetivo foi deslocado para uma política de alocação de recursos financeiros federais. No bojo desse processo foi se produzindo um *ranking* entre as instituições de ensino superior do país.

Essa política de avaliação nacional sofreu muitas críticas, sobretudo não resultou no fechamento de cursos e instituições de baixos índices decorrentes das avaliações. O MEC, ao contrário do que apregoava, não promoveu o controle da abertura e re-credenciamento das instituições de ensino superior que demonstraram baixos rendimentos. Curiosamente os dados do INEP apontam que no ano 1998 foram credenciados 1.490 novos cursos por ano.

Em 2002, O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) surge de uma proposta política assumida pelo Programa de Governo do então candidato a presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no contexto do pleito eleitoral de 2002. Trata-se da Proposta 12 para a educação superior, que diz: “Rever o atual sistema de que inclui o Exame Nacional de Cursos – ENC ou Provão - e implantar um sistema nacional de avaliação institucional a partir, entre outras, da experiência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)” (XXXXXX)

Em 2003, o MEC designa uma Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior, cujo presidente foi o professor da Unicamp, José Dias Sobrinho, que visava reformular os processos avaliativos do ensino superior. Dessa Comissão, resultou o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE. O exame é realizado por amostragem e os estudantes participam das provas no primeiro e no último ano do curso.

A substituição do PROVÃO pelo ENADE incidiu, fundamentalmente, sobre aspectos operacionais, não alterando a condução teórica e os desdobramentos presentes no PROVÃO. Associado a implementação do ENADE o MEC propicia, através da PROUNI⁴, a distribuição de bolsas de estudos aos alunos carentes frequentarem os cursos de graduação nas instituições particulares. A criação do PROUNI, embora constitua uma inovação, não se opõe à orientação das políticas neoliberais, instituídas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao contrário, reforça, pois uma das diretrizes básicas do Governo Cardoso, que era exatamente ampliar a participação das instituições privadas na oferta de vagas para reduzir o déficit de estudantes de nível superior no Brasil.

3.2. A avaliação institucional na Educação Básica

Segundo o INEP, o objetivo das avaliações em nível nacional é o de dar suporte à pesquisa e no fomento das políticas educacionais implementadas

⁴ PROUNI – Programa Universidade Para Todos do Governo Federal.

pelo MEC. A seguir apresentamos as duas modalidades de avaliação realizadas na Educação Básica: o SAEB e o ENEM

Durante a década de 90, o Brasil, instituiu um conjunto de instâncias de avaliação do sistema educacional. Na Educação Básica, o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) realizou em 1995, a primeira aplicação de provas dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio. As provas focalizavam os conteúdos curriculares de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Além dos testes o SAEB reunia informações sócio-econômicas das famílias dos alunos e da gestão da escola.

Os resultados do SAEB demonstraram baixos índices de desempenho dos alunos. Podemos exemplificar que os resultados de 2001, demonstraram que 22,2% dos alunos da 4ª série não estão alfabetizados e 36,8% só lêem frases simples.

Em 2005, conforme estabelece a Portaria nº. 931/05, o SAEB sofreu um processo de mudanças decorrentes da nova configuração do panorama político do governo federal. Essa Portaria Ministerial alterou o nome do histórico exame amostral do SAEB, realizado desde 1990, e passou a ser composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC).

As avaliações do SAEB produzem informações a respeito da realidade educacional brasileira e, especificamente, por regiões, redes de ensino pública e privada nos estados e no Distrito Federal, por meio de exame bienal de proficiência, em Matemática e em Língua Portuguesa (leitura), aplicado em amostra de alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio da zona rural e urbana. O SAEB é desenvolvido pelo INEP. O SAEB toma como um dos indicadores da avaliação o desempenho em provas de uma amostra de alunos do ensino fundamental e médio, de todas as Unidades Federadas.

Segundo os dados do Relatório do Sistema de Avaliação do Ensino Básico de 1990 (1991, p.07), pretende-se, com o estudo de rendimento dos alunos, “detectar, primeiramente, os problemas de ensino-aprendizagem

existentes e, em segundo lugar, determinar em que condições (de gestão, de competência docente, de alternativas curriculares etc.) são obtidos melhores resultados e que áreas exigem uma intervenção para melhorar as condições de ensino”.

O delineamento assumido pelo SAEB encontra respaldo em argumentos que se alinham na direção de justificar a avaliação como um instrumento de gestão escolar e educacional, tais como: possibilidade de compreender e intervir na realidade educacional, necessidade de controle de resultados pelo Estado, estabelecimento de parâmetros para comparação e classificação de desempenhos, estímulo por meio da premiação, possibilidade de controle do sistema escolar.

Esse entendimento acerca do papel do SAEB evidencia a concepção do papel do Estado na condução das políticas educacionais, como um Estado interventor uma vez que propicia o estímulo a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar.

Em 1998, o MEC, também instituiu o ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio). Ao contrário do SAEB, o ENEM é destinado a todos os concluintes do ensino médio. O objetivo do ENEM é de avaliar o desempenho dos estudantes no término da Educação Básica. Em sua primeira edição o ENEM contou com a participação de 157,2 mil inscritos e em 2001 1,6 milhão de inscritos, de acordo com os dados do INEP, a popularização definitiva do ENEM deveu-se com a instituição do PROUNI (Programa Universidade para Todos) e vinculou a concessão de bolsas em IES privadas à nota obtida no ENEM. Desta forma, a adesão ao ENEM em 2006, atingiu 3,7 milhões de inscritos.

Evidencia-se por um exame de avaliação das habilidades dos alunos de modo a contextualizar e promover a interdisciplinariedade dos conteúdos. A concepção de avaliação do ENEM baseia-se na capacidade de operacionalização das informações recebidas ao longo do ensino médio, na medida em que consegue resolver problemas, analisar fatos. Por essa razão, a prova do ENEM é baseada em cinco “competências”, nas quais são distribuídas 21 habilidades, que são especificações dessas competências. São 63 questões e uma redação para cinco horas de prova.

O Exame Nacional do Ensino Médio tem uma especificidade a ser observada: apresenta-se como um exame em que o aluno é que decide sobre a conveniência de participar, após a conclusão do ensino médio. De modo explícito fica evidente a perspectiva individualista com que é tratado o processo educacional, sendo atribuída, ao aluno, individualmente, a responsabilidade pelas eventuais competências ou incompetências que o exame vier a demonstrar. De acordo com Souza e Oliveira (XXX), além de atribuir ao potencial do aluno o seu sucesso acadêmico, pessoal e profissional, abstraindo os fatores econômicos e sociais que condicionam tal ou qual trajetória escolar e social, cabe ainda observarmos que tal como se apresenta o ENEM, no limite, penaliza os alunos oriundos de escolas que contam com precárias condições de funcionamento, oferecidas pelo poder público, que tradicionalmente, atendem a população pobre.

Ao que parece, pelos objetivos anunciados, o ENEM pretende se legitimar como um mecanismo de referência a processos seletivos, seja para cursos profissionalizantes, para cursos superiores ou mesmo na inserção no mercado de trabalho.

Considerações finais

A lógica intrínseca às propostas avaliativas que vêm se realizando no país, particularmente, partir da década de 1990 e direcionadas aos diversos níveis de ensino, é a de atribuição de mérito com fins classificatórios. O que define, de modo explícito, as finalidades a que vem servindo a avaliação, o uso dos resultados, produzido pelas classificações, promove e incentiva a hierarquização das instituições.

O desafio de um novo processo de avaliação institucional deve configurar-se como um instrumento de tomada de decisões, na melhoria da gestão, em suma, num processo capaz de direcionar projetos e ações na perspectiva da melhoria da qualidade do ensino.

A avaliação que queremos é, pois, um processo que, pela sua concepção procura contribuir para o aperfeiçoamento continuado das instituições, ou seja, para transformações institucionais relevantes. Não é um processo morto ou dados que vão para uma prateleira ou arquivo, ou para servir apenas à crítica ligeira. É um processo vivo ativo a serviço das próprias instituições de ensino.

A perspectiva desse processo avaliativo é essencialmente pedagógica, não uma perspectiva punitiva das instituições na compreensão de seus problemas, tanto nas questões acadêmicas, quando estruturais, e na busca de soluções, alternativas, novos caminhos, renovações aperfeiçoamentos.

Processos avaliativos podem contribuir para a reconstrução e renovações institucionais. Podem contribuir principalmente, para evitar a estagnação institucional e propiciar aperfeiçoamento contínuo mais consistente e adequado às necessidades emergentes.

Referências

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica: primeiras aproximações**. 9ª ed Campinas: Autores Associados, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação à Distância, 2006.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1988.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

GANDIN, Danilo & GANDIN, Luis Armando. **Temas para um projeto político-pedagógico**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MOTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da Administração: uma introdução**. 7ª ed. São paulo: Editora Pioneira, 1973.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C. & AGUIAR, Márcia A S. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

VEIGA, Ilma Passos A . **Perspectiva para reflexão em torno do projeto político-pedagógico**. Campinas: Papyrus, 1995.

NEVES, Carmem M. de Castro . Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. In: VEIGA, Ilma Passos A (org). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 7ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação** (Coleção Primeiros Passos). 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

OLIVEIRA, Thelma Alves de et al. **Cadernos Temáticos: Avaliação Institucional**. Curitiba: SEED-PR, 2005.

SGUISSARDI, Valdemar (org). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior** (Coleção educação contemporânea). Campinas: Autores Associados, 1997.

VASCONCELOS, Celso. Projeto educativo. In: **Planejamento: plano de aprendizagem e projeto educativo**. São Paulo: Libertad, 1995.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. In: **Em Aberto**. Brasília, v. 17, nº 72, p. 88-96, fev/jun, 2000.

LIBÂNIO, José Carlos e outros. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SOUZA, Ângelo Ricardo de e outros. **Gestão da escola pública**. Caderno 2: Planejamento e trabalho coletivo. Curitiba: UFPR, 2005.

PARO, Vitor Henrique. Administração, escola e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: BASTOS, João B. (org). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999.