

Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação¹

Institutional evaluation: an instrument of education democratization

*Isaura Belloni**

Resumo

O texto analisa a avaliação institucional, seus objetivos e finalidades, princípios e características, seus usos e modo de fazer. Considera a **avaliação como instrumento de melhoria da educação - da sua qualidade e democratização - com impacto no processo de transformação social.**

Define **avaliação institucional**, explicita semelhanças e diferenças em relação à **avaliação educacional** e a outros tipos de instituições ou organizações.

Detalha objetivos, finalidades e participantes; utilidade e relevância; princípios e características orientadores de um processo avaliativo voltado para a melhoria da qualidade.

Examina ações da política do Governo Federal: o Sistema de Avaliação da Educação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos (o “provão”) e o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Finalmente, considera os avanços e as dificuldades da avaliação como instrumento privilegiado para melhoria da qualidade e da eficiência da educação, tornando-a mais democrática.

Palavras-chave: Avaliação Institucional. Avaliação da Educação Superior. Avaliação e Democratização da Educação. Política de Avaliação da Educação.

*Doutora em Educação pela Universidade de Stanford, EUA. Pesquisadora Associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. E-mail: ibelloni@zaz.com.br

Introdução

Avaliação Institucional em Educação busca tornar-se um instrumento para o aprimoramento da gestão pedagógica e administrativa, tanto das escolas quanto dos sistemas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade.

Este texto tem por objetivo apresentar e discutir o que é avaliação institucional, seus objetivos e finalidades, princípios e características, assim como, brevemente, seus usos e modo de fazer. Considera a **avaliação como instrumento de melhoria da educação - da sua qualidade e democratização - com impacto no processo de transformação social**.

Para tanto, faz-se uma definição dos termos envolvidos, necessária para a compreensão do que é **avaliação institucional**; a seguir, busca-se explicitar as semelhanças e diferenças da avaliação institucional em comparação com a **avaliação educacional** ou de aprendizagem e com a avaliação em outros tipos de instituições ou organizações.

Feitos esses esclarecimentos iniciais - que tentam delimitar o campo específico de análise - busca-se detalhar os objetivos e as finalidades da avaliação institucional, apontando para respostas a questões como: porque fazer avaliação institucional? Para quem ou qual a utilidade e relevância de se investir recursos humanos e financeiros (sempre escassos) em tal empreitada? Quem participa do processo de avaliação institucional? Quando e em quais circunstâncias deve-se implementar um processo de avaliação institucional? A avaliação institucional pode ser um instrumento de melhoria da qualidade e de democratização da educação?

Para melhor responder a tais perguntas é necessário estabelecer, de modo sistemático, os princípios e as características orientadores de um processo de avaliação institucional adequado ao objetivo de melhoria da qualidade.

A partir desse quadro, é possível fazer uma breve reflexão sobre a avaliação institucional no Brasil, em especial sobre as ações integrantes da política do governo federal, neste momento, tais como o Sistema de Avaliação da Educação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Ensino Médio (“provão” de ensino médio), o Exame Nacional de Cursos (o “provão” do ensino superior) e o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Por fim, a guisa de conclusão, tenta-se desenvolver uma breve reflexão sobre os avanços e dificuldades que nós, como educadores, enfrentamos ao tentarmos usar a avaliação como um instrumento privilegiado para melhoria da qualidade da educação e para torná-la mais democrática.

A questão da educação e da democracia

Tema amplamente discutido no bojo de várias correntes educacionais. Algumas delas estabelecendo relação direta e positiva. Por exemplo: educação como fator de desenvolvimento econômico (força de trabalho mais escolarizada favorece crescimento); educação como fator de distribuição de renda (mais educação leva a melhores salários e mais acesso aos bens de consumo); educação leva à participação política (voto) e cultural; educação e autonomia política, consciência política. Uma única concepção destacava o papel da educação como fator de reprodução da estrutura de classes e da ideologia dominante, negando-lhe, portanto, qualquer efeito no processo de construção da democracia. A maioria das concepções, portanto, considera que a *educação é instrumento de ampliação de possibilidades democráticas*, seja pelo lado da mera inserção no mercado, seja pelo aumento do nível de conscientização e capacidade de luta por melhores condições de vida.

Nesta perspectiva, concebe-se a educação como um **espaço social de mediação** entre, de um lado, os aprendentes e, de outro, a sociedade e o desenvolvimento científico. Trata-se de um espaço de contradições, onde não prevalece nem o determinismo das ditas capacidades individuais inatas e a serem desenvolvidas, nem o determinismo das relações sociais de classe. Mediar significa estar entre e possibilitar o aparecimento das contradições presentes na sociedade, na cultura, na economia; portanto dos interesses, necessidades e possibilidades. Em outras palavras, significa compreender e partir do princípio de que **todos podem aprender** conceitos e habilidades relevantes, ensinados a partir de processos adequados.³

A educação é instrumento social, político e econômico não para produzir, de forma isolada, a mudança social; a educação é um instrumento privilegiado para que os sujeitos sociais participem ativamente do processo de mudança. O saber científico e o popular, o universal e o regional, são produtos da humanidade, e é princípio democrático fundamental que todos tenham pleno acesso a ele. E a educação, através da escola, é o caminho mais estruturado para a democratização desses saberes.

A questão da **democracia do ponto de vista da educação** refere-se ao seu papel no processo de construção da democracia, isto é, na organização e funcionamento de uma sociedade democrática. Nas últimas décadas, é possível observar, em várias regiões do mundo, que parece existir correlação positiva

entre escolaridade da população e predominância de características de democracia política na estruturação da sociedade, pelo menos no âmbito das chamadas economias de mercado. Nas sociedades até recentemente referidas como de “socialismo real”, a escassa democracia política não impediu a existência de correlação positiva entre escolaridade e acesso à saúde e outros bens ou serviços nem sempre amplamente distribuídos nas economias de mercado.

Pode-se supor, resumindo uma discussão mais ampla, que haja sempre mútuo reforço entre educação, democracia e qualidade de vida. Assim, a democratização da educação só tem sentido enquanto amplia seu papel no processo maior de **construção da democracia na sociedade**; democracia na escola carece de sentido ou valor em si e por si própria, mas se justifica e se torna um bem social indispensável enquanto instrumento para a consolidação da sociedade democrática.

Nesta perspectiva, deve-se considerar a democratização da educação envolvendo três aspectos complementares:

1 - democratização do **acesso** e da **permanência** da população em vários níveis de escolarização, de acordo com as necessidades, potencialidades e interesse dos indivíduos e da sociedade, em particular, visando a formação de cidadãos democráticos, integrantes de instituições democráticas;

2 - democratização dos **resultados** do processo educativo e dos benefícios derivados de maior educação, que atingem não apenas os indivíduos escolarizados, mas também os excluídos do sistema educacional e toda a sociedade;

3 - democratização da **gestão** da educação, seja em nível de formulação e execução da política educacional, seja em nível de gestão das instituições de ensino.⁴

Curiosamente, no entanto, dentre os vários elementos integrantes e significativos do princípio da democratização da educação, um tem-se destacado como mais reivindicado e mais concretizado. Trata-se da escolha de dirigentes, isto é, da democratização do processo de preenchimento de alguns cargos dirigentes.

Nossa triste realidade

Às vésperas do século XXI, a educação brasileira continua a conviver com problemas que eram típicos do início do século. Isto é, em resumo, grande número de analfabetos, inclusive alguns escolarizados, e uma educação distanciada das reais necessidades da maioria da população.

No Brasil, temos 10,85% das crianças entre 7 e 14 anos fora da escola, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 1996.⁵ No Nordeste, são 14,70%, e na Bahia são 13,20% dessa faixa etária que não estão no lugar que lhes é próprio: a escola.

Essa queda sistemática da frequência à escola à medida que a idade aumenta remete ao exame de alguns fenômenos interligados:

- A **repetência**, que leva os alunos a demorarem cerca de 50% mais do que o tempo necessário, isto é, 12 anos, para cumprirem as oito séries do ensino fundamental. Em decorrência, os alunos passam a ficar “atrasados”, isto é, cursar séries abaixo de sua idade. Esse fenômeno, denominado **defasagem idade/série**, alcança em média 47% na totalidade do ensino fundamental; começa com um índice de 30% na primeira série, crescendo gradualmente até alcançar 55% na sétima série (INEP/MEC. Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro, 1998).

- Esse fenômeno tem efeito de ordem psicológica (afetiva) que leva à **baixa auto-estima**, pois ao aluno é atribuída a culpa de suas dificuldades e fracassos; essa situação produz efeitos diretos na personalidade do indivíduo, e, em geral, conduz ao fenômeno avassalador da escolaridade dos brasileiros, que é a **evasão**, isto é, o abandono escolar ocorrido *durante* o ano letivo. No Brasil, não se faz a contagem adequada da evasão ocorrida na *passagem de um a outro ano*, isto é, o abandono ou a não-continuidade dos estudos caracterizado pela não-matrícula no ano seguinte.

- Cabe destacar, ainda, outros fatores de caráter sócio-econômico-cultural que interferem no acesso e na continuidade da frequência à escola, tais como, necessidade de trabalhar, estímulo familiar, distância entre a cultura da escola e a da família, entre outros.

Na faixa etária do ensino médio - 15 a 19 anos - **apenas 56,92%** estão frequentando escola, independente do nível de ensino em que estudem.⁶

Muita gente ainda acredita que são os “fatores sócio-econômicos” a maior causa do fracasso da escola, transferindo, assim, a responsabilidade para o aluno e sua família ou para a questão social, tornando-a “impossível” de ser resolvida a curto prazo.

Na verdade, as dificuldades das crianças mais pobres, que precisam trabalhar para ajudar a família, podem ser reduzidas através de programas como o da *Bolsa Escola*, implementado, com amplo sucesso, pelo governo passado no Distrito Federal e alguns poucos outros efetivamente comprometidos com a educação das classes populares. Da mesma forma, outras medidas podem produzir resultados efetivos: são medidas que atuam diretamente no processo ensino/aprendizagem, na competência, motivação, compromisso e condições de trabalho do(a)s professore(a)s.

Tais medidas só ocorrem satisfatoriamente se a educação for realmente uma **prioridade**. Essa prioridade é negada quando o custo/aluno é estabelecido de forma arbitrária, pelo valor que o governo quer pagar e não pelo custo real de uma boa educação, que o País necessita e tem condições de patrocinar. Não é possível falar em avanço e valorização da educação quando há salários extremamente baixos e escolas inabitáveis. Neste país salvam-se bancos e se abandonam crianças.

Trata-se, portanto, de conceber a escola não como lugar de passagem obrigatória para reforçar a discriminação social já existente; ao contrário, a escola deve ser um lugar de vivências de prazer, de cultura e de ciência, onde a ética e a justiça sejam o norte de todas as ações empreendidas.

Assim, o compromisso é com a democratização do saber e das competências a um número cada vez maior de sujeitos. Esse compromisso com a democratização - que é o compromisso do intelectual orgânico da justiça social - significa tornar a educação um instrumento de superação dos padrões de dominação social, econômica e cultural.

Nessa perspectiva, esta é a **tese** que venho defender: *é possível desenvolver uma sistemática de avaliação que vise o aperfeiçoamento da qualidade da educação - isto é, do ensino, da aprendizagem e da gestão institucional - com a finalidade de transformar a escola atual em uma instituição voltada e comprometida com a aprendizagem de todos e com a transformação da sociedade em uma sociedade realmente democrática.*

A avaliação é, portanto, mais do que apenas um debate técnico: ela implica um **debate ético e político sobre os meios e os fins da educação**. É parte desta tese que a avaliação é instrumento poderoso no processo de reconstrução da educação brasileira, em especial da educação pública, pois a esta cabe a responsabilidade da educação da maioria da população, do desenvolvimento da ciência e tecnologia indispensáveis para o desenvolvimento do País.

Qualidade e democratização da educação: objetivos centrais da avaliação

O debate e as tentativas mais significativas de implementar avaliação de modo sistemático nas instituições de educação superior, no Brasil, datam do início da década de 80. Caracterizam-se, resumidamente, por duas grandes tendências principais: uma voltada mais para o **controle e hierarquização** entre as instituições; a outra voltada para a identificação das insuficiências e das potencialidades de instituições e do sistema, com vistas à **melhoria e mudança** em seu funcionamento. Tais tendências expressam diferenças quanto

à concepção de avaliação e suas finalidades, e, por consequência, adotam metodologias diversas. Por sua vez, derivam de concepções distintas acerca da universidade e de suas **funções e finalidades**.

A primeira tendência deriva de uma concepção de avaliação que poderia ser denominada **meritocrática**; é orientada pela lógica da regulação e do controle, do cumprimento de requisitos e normas, e está voltada para a identificação e seleção dos “melhores”, com vistas a políticas de incentivos e financiamento, assim como ao estabelecimento de padrões de *status* e excelência, traduzidos em listas hierárquicas ou *rankings*.

A outra tendência é associada à concepção de avaliação voltada para a **efetividade científica e social** da instituição; é orientada por uma lógica de transformação; visa a construção da qualidade e da excelência não excludentes, mediante a identificação dos acertos e das dificuldades, com a finalidade de melhoria institucional e construção de uma educação comprometida com o desenvolvimento social. O processo avaliativo é baseado em critérios que devem combinar *mérito e qualidade da atividade pedagógica com relevância e efetividade social*, que se traduzem em sucesso escolar (desempenho dos alunos) e cidadãos conscientes (dos seus direitos, da necessidade de preservação ambiental, etc.). Esses critérios não são contraditórios, ao contrário, são *complementares e compatíveis entre si*.

Nesta perspectiva, a **avaliação** é uma atividade que se caracteriza por traduzir um **compromisso de ordem filosófica, social e política** com a educação. Para entender esse compromisso é necessário explicitar o que se entende por avaliação, seus objetivos e finalidades, seus princípios e características, assim como as suas modalidades. Assim, compreende-se que a finalidade última da avaliação não se esgota no âmbito da instituição, mas deve se constituir em uma estratégia para construir uma ponte efetiva entre a escola e a realidade social, uma ponte que concretize o compromisso com a reconstrução do espaço social, com a democratização da educação.

Todos nós fazemos avaliação a cada momento e tomamos decisões em função dos resultados de nossas avaliações. Avaliamos se demos uma boa aula e como poderemos aperfeiçoá-la; se nos relacionamos adequadamente com diferentes tipos de parceiros de trabalho ou de vida; se fizemos um trabalho de forma correta; avaliamos o nosso orçamento diante de nossas necessidades e definimos nossos gastos em função de nossas prioridades e necessidades; fazemos *avaliações*, isto é, formulamos *juízos* quotidianamente e tomamos decisões: pautamos nossas ações em consequência dos resultados de avaliações que fazemos. São avaliações informais, não sistemáticas, para fins individuais, particulares. Mas, o que se quer dizer com *avaliação institucional* em educação?

Definindo os termos

Avaliação institucional e avaliação educacional.

Uma primeira distinção a ser feita é aquela entre **avaliação educacional** que se refere à avaliação de *aprendizagem ou de desempenho* escolar e à *avaliação de currículos*; e, de outro lado, a **avaliação institucional** que se destina à avaliação de *políticas, de projetos e de instituições*.

A primeira concentra-se na avaliação de situações de aprendizagem, isto é, quando um indivíduo ou grupo é submetido a processos ou situações com vistas à aquisição de novo conhecimento ou habilidade; refere-se, assim, à análise de desempenho de indivíduos ou grupos, seja após uma situação de aprendizagem ou, regularmente, no exercício de uma atividade, em geral, profissional. É, também, avaliação educacional aquela que se destina à análise de currículos ou programas de ensino de um curso, de um nível ou modalidade de ensino, ou ainda de atividades de qualificação profissional, inclusive de curta duração.

O segundo tipo de avaliação tem como objeto instituições ou políticas públicas.⁷ A avaliação de instituições educacionais refere-se à análise do desempenho global da instituição, considerando todos os fatores envolvidos, em face dos objetivos ou missão da instituição, no contexto social, econômico, político e cultural no qual está inserida. Envolve avaliar seus processos de funcionamento e seus resultados, inseridos na realidade social, identificando os fatores favoráveis ao bom andamento e aqueles responsáveis pelas dificuldades, com vistas à sua superação.

Análise da literatura e da prática na área de avaliação institucional e de políticas públicas indica, ainda, certa fluidez conceitual e metodológica, grande dose de amadorismo e empirismo, além de pouca clareza sobre sua relevância ou utilidade, assim como freqüente escassez de critérios.

Certamente, parte das proposições voltadas para a avaliação educacional são adequadas às características e necessidades da avaliação institucional e de políticas.⁸

A proposta de avaliação institucional da Universidade de Brasília, implementada no período 1986-1993, destacava dois objetivos básicos a serem alcançados pela avaliação institucional:

“Em primeiro lugar ela deve promover uma autoconsciência da instituição. A avaliação adquire importância na medida em que permite aos indivíduos envolvidos conhecerem as limitações com as quais trabalham, bem como sugere um marco de identificação com os ideais buscados (...).

Ao garantir as informações necessárias para a tomada de decisão por parte daqueles a quem esta competência foi delegada em todos os níveis, a avaliação realiza o seu segundo objetivo.

“(...) Politicamente, assumir a avaliação implica na decisão da instituição de tomar para si a capacidade de intervir no processo (...), bem como proporcionar espaço à participação responsável e consciente, tendo em vista o aperfeiçoamento cada vez maior das atividades exercidas”.⁹

Na mesma direção, é dada ênfase aos aspectos qualitativos e ao compromisso político da avaliação:

“A avaliação do desempenho de instituições educativas (...) tem como finalidade a constante melhoria da qualidade e da relevância, científica e política, das atividades desenvolvidas”.¹⁰

Definição de avaliação

A partir do entendimento de que a educação tem papel ativo e significativo na transformação social, considera-se *avaliação como um processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição*.¹¹

O que se entende por qualidade

Conceito complexo e controverso, qualidade é aqui considerada simplesmente como *o nível de aceitabilidade ou adequação de uma atividade ou produto definido por vários setores internos ou externos, tendo como parâmetros eficiência, eficácia e efetividade social*.

Diferenças e semelhanças entre avaliação institucional e de outras organizações

Para melhor compreensão de nosso objeto específico - a avaliação institucional em educação - cabe estabelecer algumas linhas principais de comparação e distinção entre avaliação de organizações complexas/empresas no sistema produtivo ou serviços e de instituições no sistema educacional:

- do ponto de vista dos **fatores** ou **insumos**: Na empresa têm-se precisão acerca de tipos, quantidades, origem, etc. da matéria-prima envolvida. Na

educação, ocorre o oposto: há variedade enorme de nossos “insumos”, os professores e os alunos. Além de diferentes entre si pela própria condição de sujeitos únicos, com traços de personalidade e expectativas diferenciados, são, também, distintos em decorrência da experiência e antecedentes sócio-econômicos, culturais, etc.;

- do ponto de vista dos **processos**: Na empresa há grande domínio e controle sobre os processos operacionais e de transformação adotados; já na educação os procedimentos de ensino-aprendizagem dependem de processos pessoais e coletivos, baseados em pouca rotina e previsibilidade, mas muita criação e questionamento, seja acerca dos próprios processos, seja, principalmente, acerca dos conteúdos ensinados e aprendidos;

- do ponto de vista dos **resultados**: Na empresa, o produto produzido ou o serviço oferecido devem corresponder a critérios razoavelmente definidos, pela empresa e/ou pelos consumidores, de acordo, em geral, com leis de mercado; na educação temos dois tipos de “produtos”: os cidadãos e profissionais formados, e os achados científicos resultantes de pesquisas e experimentos, inclusive aqueles realizados em sala de aula e que permanecem incógnitos. Como sabemos bem, cada cidadão e cada profissional são únicos, e sua competência como tal não é identificada por procedimentos estandarizados. Sabemos, também, que em matéria de pesquisa o resultado negativo é de extrema importância, contrariando o princípio de que só sucesso é positivo.

Com estas breves considerações não se pretende esgotar a questão; busca-se apenas oferecer alguns elementos para consolidar a compreensão e a prática da avaliação institucional em educação, que - diferentemente da avaliação em outros setores sociais - tem um **compromisso social**, pois visa contribuir no processo de reconstrução e democratização social através da melhoria da qualidade das atividades educacionais.

Avaliação institucional em educação

Entende-se, pois, por avaliação institucional o *processo sistemático de busca de subsídios para melhoria e aperfeiçoamento da qualidade da instituição*. Explicitar seus objetivos e finalidades, seus princípios e características, assim como suas modalidades, permite compreender, passo a passo, como e por que a avaliação pode, em verdade, constituir-se em uma estratégia institucionalizada para construir uma relação efetiva com a realidade social calcada no compromisso com a reconstrução e a transformação social.

Objetivos e finalidades

A avaliação da educação tem dois **objetivos** básicos: o **auto-conhecimento e a tomada de decisão**; e tem uma grande **finalidade**: **aperfeiçoar** seu funcionamento e melhorar os resultados das instituições educacionais. É, portanto, uma atividade intrínseca a cada instituição e ao sistema como um todo, pois interfere e produz efeitos sobre o seu funcionamento presente e futuro.

A **finalidade** da avaliação é a busca do aperfeiçoamento; portanto, ela *não visa punição e nem premiação*, situação típica de concepções ultrapassadas de avaliação de aprendizagem. Ao contrário, porque busca aperfeiçoamento, a ação avaliativa é voltada para a **reconstrução** e o **aperfeiçoamento**. Eventual premiação, como estímulo ao mérito, não é desaconselhável, pois não causa dano. Punição, em especial no âmbito das instituições públicas em um País com escolaridade tão baixa como é o nosso caso, deve ser considerada após a clara oportunidade para recuperação ou revigoramento ter sido efetivada.

Auto-conhecimento significa identificar os acertos e as ineficiências, as vantagens/potencialidades e as dificuldades; envolve um processo de reflexão sobre as razões, as causas das situações positivas e das insuficiências; implica assumir a responsabilidade efetiva da gestão política e pedagógica da instituição escola e do sistema como um todo.

A *tomada de decisão*, por sua vez, é a ação inerente à avaliação conseqüente. Ou seja, conhecidas as estratégias que dão certo, é necessário disseminá-las, generalizando o sucesso. Por outro lado, é necessário deixar de reproduzir as velhas formas, modificar radicalmente o que funciona mal ou com baixa qualidade e elaborar alternativas para a introdução de novos caminhos.

Aperfeiçoamento ou reconstrução implicam necessariamente melhoria da qualidade (do ensino, da aprendizagem, da gestão, etc.). A avaliação tem importante papel na identificação dos fatores que interferem - favoravelmente e negativamente na qualidade - oferecendo subsídios bastante claros para a tomada de decisão, isto é, para a formulação de ações pedagógicas, administrativas ou de políticas institucionais com essa finalidade.

O processo de reflexão traz como conseqüência levar-nos a assumir a responsabilidade efetiva da gestão política e da gestão pedagógica da instituição e do sistema. Quando se conhece e reflete sobre si própria, a escola está tomando o seu destino em suas próprias mãos. Não está deixando que a rotina ou as políticas governamentais determinem as suas prioridades e o seu cotidiano. O auto-conhecimento visa o aperfeiçoamento, a melhoria da qualidade do funcionamento da instituição, de suas atividades, das ações desenvolvidas pelos sujeitos dos processos de ensino, de aprendizagem e de gestão.

Princípios e características

A avaliação é **global**, porque envolve todas as atividades e instâncias da instituição ou do conjunto das instituições do sistema, seus sujeitos e seus “produtos”, isto é, o conhecimento, a interpretação de mundo, os cidadãos que forma e os profissionais que qualifica. A atividade de ensinar, de investigar e disseminar conhecimento, cultura, tecnologia, reflexão e capacidade crítica é um **processo**. Por isso, a avaliação não pode ser um instantâneo, uma fotografia da realidade em um dado momento. Ela é um processo através do qual o auto-conhecimento se aprofunda, indo às raízes dos fenômenos e situações, alcançando a compreensão contextualizada e enraizada daquilo que está sendo avaliado. A elaboração e implementação das decisões, formuladas em consequência do processo de avaliação, também não ocorrem de modo instantâneo; demandam tempo para seu desenvolvimento. Por isso, as próprias mudanças resultantes tornam-se, por sua vez, também objeto de avaliação.

É preciso que as pessoas assumam a avaliação como parte de seu cotidiano. Assim como se assume que dar aula nos demanda um mínimo de planejamento, de avaliação do desempenho dos alunos, precisamos criar uma **cultura institucional** de que a avaliação faz parte da nossa rotina, constituindo-se em uma ação do cotidiano regular da instituição. Deve ter espaço próprio definido nas “caixinhas” do organograma, mas deve, principalmente, ser incorporada, internalizada nos sujeitos do processo pedagógico.

A avaliação é, assim, uma atividade processual, isto é, *contínua e sistemática*, que envolve dois tipos de sujeitos:

i) **sujeitos internos** (alunos, professores e técnico-administrativos) abertos ao exame de si próprios enquanto formuladores/executores de ações (conhecimento, qualificação, etc.);

ii) **sujeitos externos** (pais, pesquisadores, profissionais, empregadores, trabalhadores, entidades sociais, etc.) que são diretamente envolvidos com a atividade da escola, seja na condição de “patrocinadores”, “receptores” ou “usuários” das ações desenvolvidas pela escola.

Portanto, trata-se de um processo de **auto-avaliação** e de **avaliação externa**. A percepção das famílias, do mercado de trabalho, das entidades sociais e científicas, da sociedade em geral — que recebem os “resultados” do processo educacional — é um contraponto fundamental para a construção da ponte mediadora entre a instituição e a realidade social.

A avaliação, para cumprir seu papel de estratégia de aperfeiçoamento institucional, e para atender às características indicadas, tem, necessariamente, de ser **tecnicamente competente e politicamente legítima**. Em outras

palavras, é indispensável que a comunidade interna à instituição, assim como as instâncias governamentais, as famílias, as entidades científicas e a sociedade em geral reconheçam que a estratégia de avaliação, os procedimentos avaliativos e o uso de seus resultados estejam corretos, sejam adequados. Da mesma forma, a legitimidade dos condutores do processo de avaliação, internos e externos à instituição e ao sistema, deve ser amplamente reconhecida por todos. A qualidade técnica e a legitimidade política do processo avaliativo são fundamentais para que os seus resultados possam ser transformados em ações efetivamente relevantes e transformadoras.

Modalidades

A avaliação institucional em educação compreende duas modalidades - a avaliação de uma instituição e a avaliação do sistema. Essas duas modalidades orientam-se pelos mesmos objetivos e características, mas desenvolvem-se de forma distinta operacionalmente, porque têm *objetos* de avaliação diferenciados.

A **avaliação da instituição** é aquela voltada para uma escola. Envolve parceiros internos e externos. Tem como objeto a instituição em sua individualidade, isto é, está centrada nos processos e resultados das ações daquela escola, tomando em consideração o contexto sócio-histórico e as políticas públicas, em especial a política educacional, na qual está inserida. Esta modalidade de avaliação leva a decisões precipuamente internas à escola, seus agentes, seus processos, sua estruturação.

A **avaliação do sistema** é aquela voltada para o sistema de educação como um todo, portanto envolvendo todas as instituições integrantes. Baseia-se na avaliação de cada instituição, tomando-a em conta e complementando-a. Tem como objeto o sistema, isto é, o conjunto das instituições e a gestão do sistema. Busca identificar seus acertos e sucessos, suas mazelas e dificuldades. Os resultados desta avaliação levam a decisões acerca de cada instituição e do conjunto integrante do sistema. É conduzida desde fora de cada instituição, mas desde dentro do sistema, com participação interna e externa a ele; portanto, tem também características de auto-avaliação e avaliação externa; deve ser global e sistemática; isto é, abranger todo o sistema de educação e desenvolver-se de forma continuada, com periodicidade definida.

A **finalidade** da avaliação – de **melhoria da qualidade e da eficiência** – refere-se ao funcionamento do sistema como um todo, bem como ao de cada instituição que o integra.¹²

Os resultados permitem a **formulação de subsídios** relevantes a várias instâncias ou dimensões:

- à sociedade (aos estudantes e às famílias), faz uma prestação de contas dos resultados do investimento público, traduzido em cidadãos e profissionais qualificados e em ciência, arte e cultura produzidos e disseminados junto à própria sociedade;

- ao governo, sistematiza informações para a elaboração de políticas, principalmente as de educação, de ciência e tecnologia, emprego, etc.;

- às entidades organizadas, em geral ou as específicas da área de educação, oferece orientação para suas estratégias de desenvolvimento e articulação interinstitucional e com a sociedade.

A avaliação do sistema de educação não deve ter como meta oferecer *rankings* ou classificações. Esta é uma meta pobre ou insuficiente, por duas razões. Primeiro, porque a avaliação propriamente dita é mais ampla e oferece subsídios para melhoria do sistema e para tomada de decisão. Segundo, porque as especificidades e as características institucionais e regionais são tão intensas em sua diversidade que a tentativa de utilizar-se de um mínimo divisor comum ou de médias significa, de fato, incorrer no equívoco metodológico de tentar comparar elementos e propriedades distintos, portanto não comparáveis. O projeto pedagógico de cada instituição, sua evolução e sua inserção social não podem ser quantificados para servir de base a uma classificação. Quantificação de concluintes e de resultados em provas não são fatores suficientes para contemplar a multiplicidade e a diversidade de cada instituição educacional, assim como seu papel social.

O argumento neoliberal de que a classificação ou *ranking* estimularia a competitividade em um “mercado” de instituições de educação, com efeitos positivos para a qualidade, não tem encontrado eco na realidade educacional dos países que adotam esta estratégia.

Por outro lado, avaliação global e sistemática permite a publicação de resultados *detalhados e compreensíveis* - e não de pontos em escalas classificatórias. Resultados detalhados são mais eficientes e estimulantes para a busca do aperfeiçoamento desejado e necessário, pois decorrem de um processo completo, que efetivamente contempla todas as dimensões da instituição envolvida e aponta os caminhos para a superação das insuficiências.

Além disso, como a avaliação tem por objetivo o aperfeiçoamento das instituições e do sistema, e não apenas medidas de punição ou premiação, seus resultados devem ser canalizados para a formulação de políticas de estímulo e reforço ao que já funciona bem, e de revitalização ou recuperação quando forem encontrados resultados insatisfatórios.

A avaliação praticada neste momento

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.393/96), em seu artigo 10, transfere ao Ministério da Educação a responsabilidade pela avaliação. Por isso, pode-se considerar que, neste assunto, a Lei é inadequada às necessidades da educação brasileira, hoje.¹³ O argumento central é o da independência de atuação. Quem formula e implementa não pode ser responsável pela avaliação de suas próprias atividades. Mesmo convocando educadores e outros profissionais, a avaliação conduzida pelo MEC fica restrita à ótica governamental.

A partir da definição de competências atribuída pela LDB, o MEC e o CNE vêm definindo critérios e procedimentos para a realização da avaliação e das ações de supervisão/fiscalização do funcionamento do sistema educacional, principalmente da educação superior.

A nova legislação trata a avaliação da educação e, em especial, da educação superior, a partir de duas óticas básicas: a da aferição de resultados e a da identificação de pré-condições de funcionamento ou credenciamento. Ambas correspondem às funções de regulação e controle do sistema; por conseguinte, não dão ênfase aos objetivos qualitativos da avaliação, em especial àqueles voltados para as funções pedagógicas e sociais da avaliação.

A política e a prática da avaliação da educação, por parte do executivo federal, desenvolvem-se em dois níveis principais: a educação superior e a educação básica.

Avaliação da educação superior

A Lei n. 9131, de 24/11/95, portanto anterior à LDB, é a legislação que institui o provão e normatiza a avaliação. Entre outras disposições, ela repete a LDB e atribui ao poder público federal a competência de “avaliar a política nacional de educação”, contrariando o princípio elementar de que quem formula e executa não deve ser exclusivamente responsável pela avaliação.

O **Exame Nacional de Cursos**, vulgarmente codinominado “provão”, foi realizado pela quarta vez em junho de 1999, envolvendo milhares de alunos de 13 cursos. Trata-se de uma prova ampla e geral, específica para cada curso, aplicada a todos os formandos. Tem efeito indireto sobre o estudante avaliado e direto sobre a instituição, pois o desempenho médio dos formandos é utilizado como indicador de desempenho da instituição. O resultado médio da prova para

cada curso é um dos três critérios¹⁴ adotados para classificação ou *ranking* de instituições e considerados nos procedimentos de credenciamento de cursos de graduação.

O provão, por ser uma simples aferição de resultado final, é um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação, pois não considera fatores do processo de aprendizagem e das condições institucionais. Não oferece elementos para a melhoria da instituição e do sistema, pois não identifica as causas das dificuldades; não beneficia o estudante, pois nada poderá ser feito retroativamente. Deixa de corresponder, portanto, ao objetivo fundamental da avaliação, qual seja, a melhoria e o aperfeiçoamento das instituições ou do sistema. Além disso, estimula o aparecimento de um comércio de “cursinhos preparatórios ao provão” e outros desvios¹⁵, pois o desempenho na prova poderá se transformar em critério de diferenciação entre portadores de um mesmo diploma, além de ser um imediato critério de diferenciação entre as IES. Certamente influenciará a decisão dos futuros alunos quanto à busca de matrícula em instituição de educação superior, afetando diretamente a receita dos estabelecimentos privados.

Outra modalidade de avaliação conduzida pelo MEC é a **Avaliação das Condições de Oferta** dos cursos de graduação, feita por meio de comissões de especialistas que visitam as instituições com fins de verificação das suas condições técnicas e pedagógicas de funcionamento.

Sem considerar as experiências já desenvolvidas por um grande número de instituições, esta opção por uma metodologia simplificadora e arbitrariamente implantada contribui para aumentar as resistências à avaliação e tentar desqualificar o esforço, feito por muitos neste momento, no sentido de aperfeiçoar uma metodologia avaliativa global que integre e aprimore o sistema. O **Paiub - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras** - está em desenvolvimento desde 1994, envolvendo a Sesu/MEC e cerca de 130 instituições de ensino superior. Existe, portanto, uma significativa experiência e competência, construída no seio das IES's, com apoio institucional e financeiro do próprio MEC, que lamentavelmente foi desconsiderada pelo MEC e substituída por uma prova circunstancial, visitas centradas no curso e não na instituição, reduzindo o escopo e as finalidades maiores do processo avaliativo e, conseqüentemente, as expectativas de mudança institucional dele decorrentes.

Cabe indagar quais são as possíveis conseqüências dessa estratégia de avaliação em termos de política educacional, tanto em relação à expansão quanto à melhoria da qualidade do sistema de educação superior brasileiro. A existência

de uma prova final, de indicadores quantitativos, de comissões externas tornam-se instrumentos pouco consistentes, pois concebidos como independentes uns de outros. Um resultado previsível é a tendência à padronização teórica e metodológica dos currículos (na “preparação” para o provão toma-se como base as questões da prova anterior) e à, ainda maior, elitização do sistema de educação superior.

A **Gratificação de Estímulo à Docência - GED** foi instituída após mais de três meses de greve nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), no primeiro semestre de 1998. Significou o acréscimo de mais uma característica à política de avaliação, formulada e implementada pelo MEC, agora especificamente em relação às IFES. Embutida em uma **política de não-aumento salarial**, o governo optou pela velha estratégia de conceder gratificações, neste caso denominada de *estímulo à docência*, ainda que uma parte dela seja sujeita à “avaliação qualitativa” de atividades de pesquisa e extensão. A nova característica, ausente de textos legais anteriores sobre avaliação, é a *associação direta entre resultados de avaliação de desempenho e recursos financeiros*.¹⁶

Trata-se de uma forma de implementar política salarial usando um procedimento dito de “avaliação qualitativa”¹⁷, talvez adequado aos moldes típicos de uma concepção meritocrática de avaliação, mas certamente baseado em modelos clássicos de remuneração por tipo e número de tarefas. Em um contexto de profunda crítica à universidade pública, a política governamental de ‘gratificar a quem trabalha mais e melhor’ corresponde ao *marketing* de criação de uma imagem de zelo pela administração pública, apresentada pelo governo como um dos eixos da reforma administrativa para todo o serviço público.

Em resumo, as proposições da nova LDB e as recentes ações governamentais relativas à “avaliação” da educação superior traduzem uma perspectiva fragmentada e conceitualmente frágil como *sistemática de avaliação*. São fortes e adequados instrumentos para o desempenho da necessária e relevante função de **supervisão e controle** (credenciamento), e, como tais, devem ser reforçados. Por terem sido concebidas com escasso debate e sem se beneficiar da experiência existente, poderão contar com a adesão submissa de alguns e a indiferença ou boicote de outros tantos; claramente já estão levando à criação de mecanismos nem sempre recomendáveis para fazer face às exigências propostas¹⁸. Poderão servir para o estabelecimento de *rankings* e reforço a uma política educacional elitista e padronizadora. Dificilmente contribuirão para o aperfeiçoamento e a democratização da educação superior brasileira efetivamente voltada para a transformação social do País, o desenvolvimento da ciência, tecnologia, arte e cultura.

Em resumo, a proposta governamental para avaliação da educação superior traduz uma perspectiva fragmentada e conceitualmente frágil; por ter sido concebida arbitrariamente e sem se beneficiar da experiência existente, poderá contar com a adesão entusiasta ou submissa de alguns e a indiferença ou boicote de outros tantos. Poderá servir para o estabelecimento de *rankings* e a formulação de uma política educacional elitista e padronizadora. Dificilmente contribuirá para o aperfeiçoamento da educação superior brasileira efetivamente voltada para o processo de transformação social do País.

A avaliação da educação básica

Cabe referir, ainda que brevemente, a três estratégias de avaliação da educação básica, presentes na educação brasileira, neste momento.

A primeira, denominada **Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB**, iniciada em 1990 pelo Ministério da Educação, está neste momento dando a público os resultados de seu terceiro levantamento. Visa avaliar o desempenho individual, isto é, a aprendizagem dos alunos da educação fundamental e média. Constitui-se, fundamentalmente, de provas de português, matemática e ciências para alunos de várias séries do ensino fundamental e do ensino médio; investiga, ainda, alguns aspectos da organização e gestão da escola e do seu corpo docente. O conjunto de provas busca identificar as competências escolares mínimas que todos os cidadãos devem ter. Os resultados devem servir para a definição de políticas corretivas das ineficiências do sistema, diferentemente dos objetivos do “provão” que se referem a *rankings* e outras pouco efetivas medidas punitivas. No entanto, o perigo da padronização excessiva está latente. Ainda em 1997, o INEP publica um documento intitulado *Matrizes Curriculares de Referência para o SAEB*, no qual reconhece que

“...os resultados de uma avaliação de âmbito nacional acabam orientando, além da revisão de políticas, a definição de projetos pedagógicos de Secretarias e escolas e o próprio cotidiano do professor, pois acredita-se que no bojo do avaliado está implícito o que deveria ser ensinado” (p.5).

Uma prova não poderá jamais dar conta da diversidade cultural e ambiental de um País como o nosso. Mesmo reconhecendo as seríssimas implicações, o MEC e o INEP mantêm a política avaliativa formulada, aparentemente muito

mais preocupados com o desenvolvimento da *teoria de resposta ao item* e com comparações internacionais do que com as implicações sociais e pedagógicas da modalidade avaliativa adotada.

O **Exame Nacional do Ensino Médio** (ENEM), realizado pela primeira vez em 30 de agosto de 1998, foi concebido visando objetivos amplos e respeitáveis, ainda que extremamente ambiciosos para uma prova:

“uma prova única contendo 63 (sessenta e três) questões objetivas e uma redação, devendo ser realizado num único dia, para todos os participantes, com duração de 4 (quatro) horas”. (Tem por objetivo) “avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento das competências fundamentais ao exercício da cidadania”.

Envolve participação voluntária, mediante pagamento de R\$20,00, e foi aplicado, em 1998, em todas as capitais e alguns municípios, cujos critérios de escolha não foram divulgados.¹⁹ Em documento de divulgação, orientado aos alunos, estão enumeradas as seguintes “razões para fazer o ENEM”, entre outras:

- Saber como você usa o que aprendeu na escola para resolver problema do dia-a-dia.
- Saber se você está pronto para o mercado de trabalho ou para a universidade.
- Saber em que áreas você precisa melhorar mais para ter sucesso no trabalho ou em estudos futuros.
- Saber quais as escolhas se adaptam mais às suas competências.
- Olhar para você mesmo neste momento e avaliar suas chances futuras.

É surpreendente, senão assustador, que uma única prova ambicione avaliar tanto as possibilidades pessoais para as múltiplas opções de um competitivo e sofisticado mercado de trabalho, quanto avaliar as chances para o futuro, de jovens ainda em fase de formação. Grande parte das restrições acima apontadas ao “provão” do ensino superior aplicam-se ao “provão” do ensino médio.

Deve-se acrescentar, minimamente, que a diversidade de modalidades do ensino médio, especialmente as profissionalizantes, ficam totalmente desvirtuadas ao serem “avaliadas” através de uma única prova. À medida que algumas instituições de ensino superior passam a substituir o vestibular pelo ENEM, mais forte torna-se o efeito desse *exame de saída do ensino médio* sobre os conteúdos curriculares desse nível de ensino.

A outra iniciativa, mais restrita mas com graves implicações, é a **avaliação seriada** no ensino médio, com vistas à classificação para ingresso na universidade. São três “vestibulinhos” realizados sob a coordenação da universidade interessada, junto a alunos voluntários. Constitui-se de provas globais relativas aos conteúdos de cada uma das séries do segundo grau, aplicadas antes do final do ano letivo. Adotam essa estratégia a Universidade de Brasília (DF) e a Universidade Federal de Santa Maria (RS), que selecionam seus novos alunos em parte pelo sistema anterior, de vestibular único, e em parte pelo novo sistema de avaliação seriada no segundo grau. A avaliação seriada foi experimentada a partir de 1995, inclusive com apoio do MEC, com a expectativa de tornar-se alternativa ao vestibular tradicional. No entanto, a introdução do “provão”, com seus resultados rápidos e “midiáticos”, reduziu a importância do experimento.

Tanto o “provão” do ensino médio (ENEM) quanto a avaliação seriada parecem tratar-se de iniciativas com boas intenções (para a universidade que talvez “selecione” melhor seus futuros alunos) e péssimos efeitos para a educação de nível médio. O elemento a favor da avaliação seriada decorre do princípio de que avaliação é um processo, e vários momentos avaliativos são, em tese, melhores do que um só. Ou seja, vários “vestibulinhos” parciais são melhores do que um só vestibular. Este é, por outro lado, um dos equívocos fundamentais do “provão” do ensino médio, que, em uma só prova, pretende avaliar não só o passado (isto é, o já aprendido), mas também as possibilidades futuras: do vestibular ao emprego e à vida profissional ...

Outras restrições à estratégia da avaliação seriada são também comprometedoras. Do ponto de vista global do sistema, trata-se de uma cristalização do segundo grau propedêutico, isto é, exclusivamente voltado para a preparação ao vestibular, a uma possível, mas incerta, entrada na universidade para um número reduzido de candidatas.

Chama atenção um dos resultados do ENEM/98: apenas 30% dos alunos pretendem frequentar curso superior. Por que, então, generalizar a tortura para um grande número estudantes (e por três vezes, no caso da avaliação seriada)? Ao contrário disto, o resultado do ENEM nos remete a buscar alternativas para uma educação média mais relevante para a maioria da população. Apesar de esta ser uma questão para outra conferência e outro seminário, ela deve ser destacada apenas para mostrar como resultados de avaliação, quando corretamente utilizados, são sim relevantes para a tomada de decisão em política pública.

Esta restrição do papel do segundo grau na formação global do adolescente, com a canalização de todos os esforços escolares para saltar a barreira do vestibular ou de um exame de saída, apresenta graves inconsistências

pedagógicas e psicossociais que merecem aprofundamento analítico e acompanhamento.

Vale a pena destacar apenas uma. Estratégias de avaliação introduzem mudanças não apenas de conteúdo - aliás nada contra mudar radicalmente, redirecionar e melhorar a educação de nível médio. Mas elas introduzem ou reforçam outros valores sociais. Neste caso, a competição - e não a colaboração - passa a ser o valor predominante entre os jovens estudantes na fase final de sua adolescência. A cooperação, o trabalho em grupo, o estudo coletivo tendem a ser abandonados, pois todos estarão competindo diretamente e indiscriminadamente, não apenas por uma vaga na universidade, mas por uma boa posição no *ranking* do exame geral de saída. Cada colega representa um competidor. Antes da conclusão desta fase delicada de formação, o estudante de nível médio deverá concentrar-se em definir seu futuro, antecipando atitudes e comportamentos e acumulando frustrações.

Em síntese

Os exames gerais tendem a elementarizar ou simplificar as aprendizagens, nivelando por baixo e homogeneizando os indivíduos, o conhecimento e as culturas. Criam um currículo a ser seguido, seja de conteúdos visíveis (aqueles aferidos nas provas), seja um currículo oculto baseado em competição e não em cooperação. Competição significa derrotar ou suplantando o outro (indivíduo ou instituição) e, conseqüentemente, reforço a padrões ideológicos e atitudinais baseados no individualismo. Solidariedade e cooperação, onde o objetivo maior é de construir o bem comum, são valores não apenas mais humanos e legítimos, mas aqueles que estão sendo destacados pelas novas teorias sobre inteligência e aprendizagem²⁰ e demandados em perfis profissionais de áreas modernas e dinâmicas do mercado de trabalho.

Dado o caráter amplo e geral das provas, os currículos tendem a ater-se ao mínimo e comum, embaçando e restringindo a riqueza do processo ensino/aprendizagem e reduzindo a diversidade curricular e as especificidades regionais, assim como as capacidades individuais. Tais exames permitem fornecer certificados, mas não têm *caráter formativo*, isto é, não contribuem para a melhoria e o aperfeiçoamento do estudante, da instituição e do sistema educacional como um todo.

Além de tudo, colaboram, também, para a elementarização da docência, pois a prioridade passa a ser transmitir informações ao invés de cumprir o real

papel de professor, qual seja, o de formar cidadãos capazes de construir e questionar o conhecimento e a realidade social.

Avaliar *qualidades humanas* é muito mais complexo. Os exames gerais cumprem a tarefa de medir a competitividade das instituições e, por tabela, de seus estudantes, mas não dão conta de avaliar o papel pedagógico, social, cultural e científico das instituições no cumprimento de sua missão junto à sociedade - em especial às necessidades e características locais e regionais.

Temos de construir um processo de avaliação que de fato venha a contribuir com a melhoria da educação e de seu papel de mediação social.

Para tanto, devemos trabalhar na direção da construção de uma **cultura de avaliação**, isto é, a avaliação incorporada de forma institucionalizada e como um espaço de reflexão sistemática, com vistas à elaboração de subsídios para a tomada de decisão. Uma cultura de reflexão e ação constantes, na qual vamos efetivamente tomar nas próprias mãos a responsabilidade da gestão da instituição e do sistema, conforme delineado neste texto.

As dificuldades

As dificuldades são muitas, mas não intransponíveis. Destacam-se algumas:

- os sistemas educacionais têm escassa sistematização conceitual e metodológica acerca da avaliação, dando margem a amadorismo e equívocos, além de desperdício de recursos e, quem sabe, abafamento de expectativas;

- avaliações mal conduzidas, com objetivos estreitos ou mesmo equivocados, condicionam as expectativas e as opções dos estudantes, aumentando suas frustrações e reduzindo suas perspectivas de uma formação global e relevante para seu futuro;

- o uso político e mercadológico da avaliação: seja de “resultados” para propaganda e *marketing*, seja para abandono de propostas realmente consistentes, tanto nas instituições do sistema educacional (inovações pedagógicas e curriculares), quanto no MEC (outras alternativas metodológicas para realizar avaliação).

As perspectivas

As perspectivas, apesar das dificuldades presentes, são alvissareiras:

- há um crescente reconhecimento da necessidade e do valor da avaliação de políticas públicas e da avaliação institucional. Além do Ministério da Educação,

um exemplo estimulante é a avaliação, externa e autônoma, da Política Nacional de Educação Profissional, desenvolvida pelo Ministério do Trabalho com recursos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador;

- está começando a haver um acúmulo de reflexão, experimentos e produção, o que permite gerar sistematização e elaboração de propostas mais consistentes;

- no curto prazo, temos fundamentalmente o uso de resultados para o estabelecimento de *rankings*; outras metodologias de avaliação demonstram que os resultados de avaliação servem para o estímulo à cooperação e desenvolvimento do sistema em cumprimento de sua função social diante dos desafios do novo milênio;

- a avaliação, mesmo com os equívocos e insuficiência de sua prática atual, está possibilitando uma nova agenda de debate para a educação: **o compromisso social e ético da democratização da educação**, tendo a avaliação como um dos seus instrumentos, como acontece neste seminário.

Abstract

This paper analyses institutional evaluation, its objectives and goals, principles and characteristics, uses and implementation. Considers **evaluation as instrument of ameliorating education - with impact on the process of social transformation**.

It defines **institutional evaluation**, its similarities and differences in regard to **educational evaluation** and other types of institutions and organizations.

It details objectives and participants; usefulness and relevance; principles and characteristics of a process searching for quality.

It examines policy actions: Sistema de Avaliação da Educação da Educação Básica (SAEB - System of Evaluation of Basic Education), Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM - National Exam for Median Education), Exame Nacional de Cursos ("Provão" - National Exam for Higher Education) and Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub - Program for Institutional Evaluation of Brazilian Universities).

Finally, it considers progress and difficulties of institutional evaluation as privileged instrument for quality and efficiency of democratic education.

Key words: Institutional Evaluation. Evaluation of Higher Education. Evaluation and Democracy in Education. Evaluation Policy.

Referências bibliográficas

- AGUILAR, M. J. & ANDER-EGG, Ezequiel. *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- BARBOSA, Ângela M.S.C. *Avaliação das universidades brasileiras: a polêmica do nosso tempo*. Rio de Janeiro: UFF, 1989 (Dissertação de Mestrado).
- BELLONI, I. et al. *Avaliação do ensino de graduação (1987)*. Brasília: Ed. UnB, 1988.
- _____. “Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação conseqüente e compromissada política e cientificamente”. In: FÁVERO, M.L. (Org.). *A universidade em questão*. São Paulo: Cortez, 1989.
- _____. “Avaliação institucional na Universidade de Brasília”. In: BALZAN, N.C. e DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. A universidade e o compromisso da avaliação na reconstrução do espaço social. *Revista Avaliação*. v. 1, n. 2, p. 5-14, dez. 1996.
- _____. “A educação superior na nova LDB”. In: BREZINSKY, I. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. Política nacional de educação profissional - MTb/SEFOR -1996: Relatório síntese da avaliação externa. Brasília: 1998. Mimeogr.
- _____. A GED no contexto da avaliação institucional. *Revista Universidade e Sociedade*, Andes - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, v. 8, n. 17, nov. 1998.
- BRUNNER, Joaquin. Evaluación y financiamiento de la educación superior en America Latina: bases para un nuevo contrato. *Revista do CRUB*, v. 15, n. 30, jan./jul. 1993.
- BUARQUE, Cristovam. *A aventura da universidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra e Ed. UNESP, 1993.
- CASTRO, M.H.G. *Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Brasília: INEP/MEC, 1998.
- COELHO, Ildeu. Graduação: rumos e perspectivas. *Revista Avaliação*, v. 3, n.3, p. 9-19, set. 1998.
- COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos*. Petrópolis: Vozes, 1995.

- CUT. *Avaliação externa da política de formação da CUT*. São Paulo: Xamã, 1997.
- DIAS SOBRINHO, José. Avaliação institucional: marco teórico e campo político. *Revista Avaliação*, v. 1, n. 1, p.15-24, jul. 1996.
- _____. *Avaliação institucional na Unicamp*. Campinas: Ed. Unicamp, 1994.
- _____. O ensino de graduação e a pesquisa: construção e reconstrução do conhecimento e sociedade. *Revista Avaliação*, v. 3, n. 3, p. 21-31, set. 1998.
- FREITAS, Iêda M.C. & SILVEIRA, Amélia. *Avaliação da educação superior*. Florianópolis: Insular, 1997.
- FREITAS, Roberto F.S. Avaliação de ensino de graduação: importância e desafios. *Revista Educación Superior y Sociedad*, Caracas: CRESALC, p. 99-107, 1994.
- GRUPO GESTOR DA PESQUISA. Programa de avaliação da reforma universitária. *Educação Brasileira*, v. 5, n. 10, p. 83-96, 1983.
- LOURENÇO, Olímpio Sabino. *Avaliação institucional: um estudo de caso da Universidade de Brasília - 1987-93*. Brasília: UnB, 1998 (Dissertação de Mestrado).
- MENEZES NETO, Paulo Elpídio. Avaliação da universidade: expectativa da sociedade, presença do Estado. *Educação Brasileira*, v. 8, n. 17, p. 43-55, 1986.
- PEREIRA, José Tomás V. Avaliação institucional: objetivos e critérios. *Revista Avaliação*, v. 1, n. 2, dez. 1996.
- SANT'ANNA, Heloísa Helena Nunes e VERAS, Neide Fernandes Monteiro. O programa de avaliação institucional das universidades brasileiras (PAIUB): caminhos percorridos e perspectivas futuras. *Revista Avaliação*, v. 2, n. 1, p. 53-59, mar. 1997.
- SAUL, A. M. *Avaliação emancipatória*. São Paulo: Cortez, 1988.
- SCHWARTZMAN, S. Funções e metodologias de avaliação do ensino superior. CRUB, *Revista Estudos e Debates*, n. 14, p. 21-46, 1988.
- TRINDADE, Hélgio. A avaliação institucional das universidades federais: resistência e construção. *Revista Avaliação*, v. 1, n. 1, p. 9-14, jul. 1996.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Avaliação da universidade: pressupostos metodológicos. *Educação Brasileira*. v. 8, n. 17, p. 31-41, 1986.

Notas

¹ Palestra proferida no “Seminário Avaliação Educacional”, promovido pela Fundação Clemente Mariani, em Salvador, BA, nos dias 4 e 5 de maio de 1999.

² Pesquisadora Associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Doutora em Educação pela Universidade de Stanford, EUA.

³ Ver, entre outros: Esther Grossi & Jussara Bordin. *Construtivismo pós-piagetiano - um novo paradigma sobre a aprendizagem*. Petrópolis: Vozes, 1993. Esther Grossi (Org.). *Celebração do conhecimento na aprendizagem (GEEMPA - 25 anos)*. Porto Alegre: Sulina, 1996.

⁴ A democratização da gestão da política educacional envolve dois fatores: 1) democratização do processo de definição e formulação da política educacional, seus princípios e finalidades, suas prioridades e metas; e 2) democratização do processo de avaliação da implementação e dos resultados da política proposta. As formas e mecanismos de viabilização da gestão democrática têm, atualmente, mais experiência concreta (ainda que pequena) que elaboração conceitual.

⁵ Este número decresce para 7,76% para as crianças com 8 anos, chegando ao mais baixo valor - aproximadamente 6.60% - para os grupos com 9 e 10 anos; o percentual de não-frequência volta a crescer a partir dos 11 anos (7,07) alcançando 16,94% para o grupo com 14 anos de idade.

⁶ Quando se analisa a situação escolar do grupo de idade 15 a 35 anos (de jovens e jovens-adultos) pode-se inferir a **ausência de política de educação para a infância e para jovens e adultos**, nas décadas de 80 e 90. Essa calamidade está claramente refletida na alta taxa de analfabetismo no grupo de idade **15 a 35 anos** (que é composto de 56.445.164 de pessoas). Observa-se que 12.352.320 pessoas, isto é 21,88%, têm menos de 4 séries de escolarização, portanto podem ser considerados analfabetos funcionais. Está aí incluído o grupo de pessoas sem instrução ou com menos de 1 ano de escola (3.648.115), o que corresponde a 6,46% da faixa etária: este é o grupo do analfabetismo absoluto, presente hoje e pelos próximos 30 anos na população economicamente ativa do País (fonte: Censo Demográfico de 1996).

⁷ Não se examinam, aqui, as características de avaliação de instituições tipicamente empresariais, mesmo se tratando de empresas públicas ou mistas. Considera-se que o caráter lucrativo do empreendimento altera profundamente a idéia de missão institucional e, portanto, a concepção de avaliação; é possível que a adoção de metodologias voltadas para a aferição de eficiência e eficácia, como controle de qualidade total e outras seja mais apropriada.

⁸ Ver, entre outros: Isaura Belloni. A função social da avaliação institucional. *Revista Avaliação*, v. 3, n 4, dez. 1998.

⁹ Belloni, I. et al. *Avaliação do ensino de graduação - 1997*. Brasília: Ed. UnB, 1988. p. 12-13.

¹⁰ Belloni, I. "Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação conseqüente e compromissada política e cientificamente". In: M.L. Fávero (Org.). *A universidade em questão*. São Paulo: Cortez, 1989, p. 64.

¹¹ Ver, entre outros: I. Belloni. A universidade e o compromisso social da avaliação na reconstrução do espaço social. *Revista Avaliação*, v. 1, n. 2, p. 5-14.

¹² Pode ser usada, também, para credenciamento das instituições de educação superior visando garantir que as instituições integrantes do sistema cumpram os requisitos mínimos para integrá-lo e para nele permanecer.

¹³ No projeto de LDB, aprovado pela Câmara dos Deputados em 1993 — que foi resultado de ampla discussão no Fórum em Defesa da Escola Pública, durante vários anos — estavam delineados, de forma muito clara, os objetivos tanto da avaliação institucional quanto da avaliação do sistema, cuja implementação envolvia sujeitos internos e externo ao sistema educacional. O projeto finalmente aprovado, oriundo do Senado Federal, de autoria do senador Darcy Ribeiro, suprimiu esta e outras proposições inovadoras.

¹⁴ Os outros critérios são titulação e regime de trabalho de professores, definidos na LDB.

¹⁵ Por exemplo, em abril de 1999, o MEC fez auditoria na lista de inscritos de uma universidade, sob a suspeita de terem sido incluídos apenas os alunos com bom desempenho.

¹⁶ Lei n. 9.678/98. Esta forma de usar resultados de algum tipo de avaliação é praticada, de forma indireta, há bastante tempo. O exemplo clássico é a ação pela Capes junto aos programas de pós-graduação. Como sabemos, as verbas de bancada, o número de bolsas e outros tipos de apoio a pesquisadores têm sido condicionados diretamente aos níveis de desempenho dos programas. O outro exemplo está no plano de carreira das IFES, quando aponta os critérios de progressão entre níveis e classes, explicitando avaliação da produção acadêmica.

¹⁷ A avaliação qualitativa referida corresponde, de fato, a apenas um terço do número total de pontos da GED. Refere-se à avaliação de atividades na docência, na pesquisa e na extensão (Lei n. 9.678/98, § 2º).

¹⁸ Chamam a atenção, em especial, três mecanismos já em pleno funcionamento: 1) aulas de reforço (gratuitas ou não) preparatórias ao "Provão"; 2) contratação dos professores aposentados das IFES, expulsos pelas proposições da política previdenciária, por altos salários (por quanto tempo? ou apenas nos períodos de credenciamento/recredenciamento?); 3) criação de entidade para apoio no desenvolvimento da política institucional, em especial da auto-avaliação.

¹⁹ Minas Gerais (o estado com o maior número de municípios) teve 13 cidades atingidas, Paraná teve 87 e São Paulo teve apenas 23 municípios fazendo a prova. Tais números sugerem que os critérios não contemplaram uma amostragem da população escolar ou de distribuição geográfica.

²⁰ Ver, entre outros: Howard Gardner. *Estruturas da mente: a teoria das Inteligências Múltiplas*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

Recebido em: 31.05.1999