



Avaliação da educação

referências para uma
primeira conversa

José Carlos Rothen
Andréia da Cunha Malheiros Santana
ORGANIZADORES

Avaliação da educação

referências para uma primeira conversa



UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

Reitora

Profa. Dra. Wanda Aparecida Machado Hoffmann

Vice-Reitor

Prof. Dr. Walter Libardi

Pró-Reitor de Graduação

Prof. Dr. Ademir Donizeti Caldeira



SEaD – Secretaria de Educação a Distância

Secretária de Educação a Distância – SEaD

Marilde Terezinha Prado Santos

Coordenação SEaD-UFSCar

Fabiane Letícia Lizarelli

Glauber Lúcio Alves Santiago

Maria Angélica do Carmo Zanotto

Coordenação UAB-UFSCar

Daniel Mill

Fabiane Letícia Lizarelli



EdUFSCar – Editora da Universidade Federal de São Carlos

Diretor da EdUFSCar

Igor José de Renó Machado

Conselho Editorial

Ana Lúcia Brandl

Alessandra de Almeida Lucas

Arthur Autran Franco de Sá Neto

Gladis Maria de Barcellos Almeida

Igor José de Renó Machado (Presidente)

Larissa Pires de Andrade

Maria Leonor Ribeiro Casimiro Lopes Assad

Odete Rocha

Piero de Camargo Leirner

Avaliação da educação

referências para uma primeira conversa

José Carlos Rothen
Andréia da Cunha Malheiros Santana
(organizadores)



EdUFSCar

São Carlos, SP
2018

© 2018, dos autores

Supervisão

Douglas Henrique Perez Pino

Revisão Linguística

Rebeca Aparecida Mega

Editoração Eletrônica

Izís Cavalcanti

Capa e Projeto Gráfico

Izís Cavalcanti

Conferência de Provas

Rebeca Aparecida Mega

Marcelo Dias Saes Peres

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária da UFSCar

A945a

Avaliação da educação : referências para uma primeira conversa / organizadores: José Carlos Rothen, Andréia da Cunha Malheiros Santana. -- São Carlos : EdUFSCar, 2018. 207 p.

ISBN: 978-85-7600-491-2

1. Educação. 2. Formação discente. 3. Avaliação da educação. 4. Papel das avaliações externas. I. Título.

CDD: 370 (20^a)

CDU: 37

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
José Carlos Rothen	
Andréia da Cunha Malheiros Santana	
Prefácio.....	11
João Ferreira de Oliveira	
1 Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês.....	17
José Carlos Rothen	
2 A constituição do Estado Avaliativo e o aumento das avaliações externas: propagando um ensino desigual para todos.....	37
Andréia da Cunha Malheiros Santana	
3 Avaliação e emancipação: a perspectiva da Sociologia da Avaliação.....	51
Andreliza Cristina de Souza	
4 Agências de avaliação e acreditação.....	67
Gladys Beatriz Barreyro	
Gabriella de Camargo Hizume	
5 Avaliação da educação e o cenário midiaticizado da responsabilização.....	81
Jaime Farias Dresch	
6 Os rankings acadêmicos da educação superior: apontamentos no campo da avaliação educacional.....	95
Adolfo Ignacio Calderón	
Carlos Marshal França	
7 Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira.....	115
Regilson Maciel Borges	
8 Psicometria e avaliação por testes: um marco metodológico.....	139
Jorge Luis Bazán	
9 Repercussões da avaliação como instrumento de regulação da política educacional.....	157
José Vieira de Sousa	
Ana Paula de Matos Oliveira Rocha	

10 Autoavaliação de curso: reflexões sobre a elaboração de questionários e a percepção de estudantes.....	173
Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes	
11 A Comissão Própria de Avaliação: contribuições para o planejamento e para a gestão institucional.....	189
Joelma dos Santos Bernardes	
Sobre os(as) autores(as).....	203

Apresentação

No dia a dia, parece que escola e avaliação, ou ainda aprendizagem e avaliação são inseparáveis. Parece que seria impossível ensinar sem avaliar. Mas o que é avaliar? Sumariamente, podemos dizer que a avaliação é tanto uma atribuição de valor sobre a realidade como uma relação entre quem avalia e quem é avaliado. Uma relação de poder que, ao mesmo tempo em que exige a adequação da realidade a ideias e comportamentos previamente definidos, *cria* uma nova realidade.

A avaliação tem o poder de adequar a realidade àquilo que foi anteriormente definido pelo fato de que ela distribui e veta o acesso a privilégios. Por exemplo, um aluno, ao ter uma avaliação negativa, poderá ser obrigado a refazer o curso no qual está matriculado; ou ainda, em cursos profissionalizantes, as contínuas avaliações positivas permitem o exercício de uma profissão.

Nas últimas décadas, a escola – que tinha o papel de avaliar os seus alunos – passa a ser objeto da avaliação, e o seu resultado divulgado para a sociedade como um todo. É comum ouvirmos frases do tipo “veja as melhores escolas no Enem”, “a nossa escola precisa ir bem no Saesp”, “aquela faculdade é boa, tirou nota 5 no Enade”... Estas e outras frases transmitem a compreensão de que é natural que as escolas sejam avaliadas e os seus resultados divulgados e de que esses processos de avaliação sejam neutros, apresentando a “verdade” do desempenho das escolas.

Entretanto, é preciso que nos perguntemos qual é o papel das avaliações externas no contexto atual. Estabelecer um início de conversa sobre esta temática é o objetivo primordial deste livro. Sem a pretensão de esgotar tal assunto, a leitura deste material pretende mostrar o quão complexa é a implantação dos sistemas de avaliações, os valores que os rodeiam e os interesses ligados a este mecanismo. Dar um primeiro passo para extrapolar o senso comum sobre a “avaliação externa” não é tarefa fácil, por isso tentamos reunir diferentes perspectivas sobre um mesmo tema, na esperança

de que tais reflexões levem o(a) leitor(a) a uma compreensão mais ampla do assunto e, mais do que isso, despertem o seu interesse para que prossiga os seus estudos na área, repensando a sua própria realidade educacional.

No primeiro capítulo, José Carlos Rothen traz uma discussão sobre a forma como o Brasil e a França implantaram as avaliações externas como instrumento promotor da qualidade. A partir de uma breve história sobre a avaliação da educação – sobretudo a superior –, o texto nos faz refletir sobre as diferentes formas de utilizar estas avaliações, voltando o seu olhar para o contexto europeu (e não apenas estadunidense, como estamos habituados). Embora haja pontos comuns entre as duas realidades (fruto da influência norte-americana nesta área), é possível perceber que o modelo francês tem buscado, de muitas formas, unificar os padrões de competência no cenário europeu.

A mudança do papel do Estado na educação – que se posiciona muito mais como um Estado avaliador do que como um provedor da educação – é discutida por Andréia da Cunha Malheiros Santana no segundo capítulo. A autora, ao resgatar a discussão teórica sobre as novas configurações do Estado, aponta que a avaliação externa consiste em um mecanismo de controle das escolas ao mesmo tempo em que lhes dá autonomia, ou melhor, uma pseudoautonomia, que permite à escola tomar decisões sobre questões secundárias, sendo as principais decisões tomadas em outras instâncias, às quais ela não tem acesso. O preço pago por esta pseudoautonomia é a responsabilização da escola pelos fracassos das políticas educacionais.

O terceiro capítulo, escrito por Andreliza Cristina de Souza, chama a atenção para o potencial emancipador da avaliação: podemos avaliar e avaliar de diferentes formas, com diversos objetivos. A autora foi muito feliz em sua análise e buscou nos mostrar que a avaliação pode estar atrelada à construção de um saber que ultrapasse a fragmentação científica que vivemos atualmente. Pensar neste tipo de avaliação é imprescindível para uma sociedade que deseja ser justa e igualitária; não basta reconhecermos os problemas da nossa realidade educacional, é preciso agir sobre eles.

No contexto internacional, a regulação e a avaliação da educação paulatinamente são conduzidas por agências independentes. Inseridas nesta temática, Gladys Beatriz Barreyro e Gabriella de Camargo Hizume mostram, no quarto capítulo, que a ação dessas agências é diferente da regulação realizada, por exemplo, pelo Estado brasileiro: o que elas fazem é “acreditação”, ou seja, asseguram que cursos e instituições realizem trabalhos com qualidade. As autoras tomam os casos de Portugal, Estados Unidos, Espanha e Argentina com o objetivo de apresentar o que são as agências

de acreditação, como elas funcionam e como elas estão sendo constituídas internacionalmente. O texto termina com a análise do caso brasileiro mostrando que, apesar de ainda não existir esse tipo de agência no país, as políticas de acreditação são, aos poucos, implantadas em nosso solo.

O quinto capítulo aborda um tema muito caro e pouco debatido na área da avaliação: o papel da mídia no processo de culpabilização pelos resultados obtidos nas avaliações externas. Este estudo foi escrito por Jaime Farias Dresch, que buscou resgatar como a mídia pode ser parcial ao transmitir determinados resultados; guiada pelo processo de “mercadificação”, muitas vezes, a mídia tem divulgado resultados de avaliações externas como uma forma de prestação de contas à população, simulando uma objetividade que mascara a sua forma parcial de criar rankings e divulgar notas.

Adolfo Ignacio Calderón e Carlos Marshal França trazem, no sexto capítulo, uma reflexão sobre a criação e atuação dos inúmeros rankings produzidos. Percebemos que o processo de ranqueamento da educação acontece em decorrência do crescimento das avaliações externas e, tal como elas, também ocorre mundialmente. Tais rankings buscam, entre outros objetivos, aumentar a visibilidade e o reconhecimento das instituições que ocupam os primeiros lugares, pretensamente objetivos e neutros, atribuindo um “valor/mérito” para as instituições. Por isso é importante o questionamento sobre a sua construção e as diferentes formas de fazê-la.

Como podemos dizer que uma educação é de qualidade? Esta espinhosa questão é tratada por Regilson Maciel Borges no sétimo capítulo ao discorrer sobre a temática dos indicadores de qualidade. O autor, após definir e explicar o que são os indicadores, parte para a discussão de quais seriam os possíveis usos de indicadores; para tanto, faz um paralelo entre a visão econômica dos indicadores e a que considera, fundamentalmente, a participação da comunidade. Conclui o autor que os indicadores podem ser utilizados como instrumentos pela comunidade escolar para acompanhar os resultados das ações de melhoria da educação.

Ligado à questão dos indicadores de qualidade temos o debate sobre o tratamento estatístico que as avaliações recebem, apresentado por Jorge Luis Bazán no oitavo capítulo. O autor, ao resgatar algumas noções da psicometria, apresenta um marco metodológico da avaliação para a elaboração e revisão de testes. O leitor encontrará os principais modelos de medição em destaque no texto: Teoria Clássica dos Testes e Teoria da Resposta ao Item.

A centralidade das avaliações nas políticas públicas brasileiras – principalmente de aplicação de provas – é analisada por José Vieira de Sousa e

Ana Paula de Matos Oliveira Rocha no nono capítulo. Os autores tomam a Prova Brasil para analisar como exames desta natureza vêm sendo utilizados como instrumento de regulação estatal, ainda que parcialmente, pelas redes de ensino, escolas e pelos próprios docentes, que acabam inserindo elementos pertinentes a essa prova em seu cotidiano, visando o alcance de metas de qualidade definidas pela política educacional vigente.

O décimo capítulo, de autoria de Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes, traz uma visão diferente para o tema da autoavaliação, uma vez que trata da percepção que os estudantes de um curso superior apresentam sobre ele e sobre o seu próprio curso. Aspecto muito cobrado nas avaliações externas (e pouco ouvido por elas e pelas próprias instituições de ensino), os discentes perceberam, nos questionários que integram a autoavaliação das instituições e de seus cursos, um modo de se fazerem ouvir. O texto aponta positivamente para a crescente preocupação com a autoavaliação e com a opinião dos discentes, o que demonstra um caminho para uma avaliação formativa e emancipatória.

No capítulo onze, Joelma dos Santos Bernardes encerra o livro com um relato sobre a importância da instauração da Comissão Própria de Avaliação (CPA) nas universidades brasileiras. A autora aponta que a função desta Comissão é promover a avaliação interna da instituição para dialogar com a externa, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Embora a CPA deva enviar relatórios anuais ao Instituto, ela cria a possibilidade de a comunidade acadêmica pensar/repensar os seus problemas e seus pontos fortes. Por isso, a implementação da CPA pode propiciar uma avaliação emancipatória e diagnóstica das instituições.

Sem ter a intenção de esgotar o tema da “avaliação” – uma vez que este está atrelado a uma série de fatores –, acreditamos que a leitura e compreensão dos estudos e reflexões aqui expostos podem ajudar a compreender a importância que a avaliação tem assumido na educação brasileira, e mais do que isso: gostaríamos que estas leituras, para além de oferecer respostas, propiciassem a indagação dos nossos leitores e leitoras sobre o real papel das avaliações no cenário atual.

Com este desejo em mente, esperamos que todos e todas tenham uma excelente leitura!

*José Carlos Rothen
Andréia da Cunha Malheiros Santana*

Prefácio

Fazer o prefácio do livro *Avaliação da educação: referências para uma primeira conversa*, organizado por José Carlos Rothen e Andréia da Cunha Malheiros Santana, não foi uma tarefa fácil, uma vez que não me considero propriamente um estudioso da temática da avaliação institucional e também por reconhecer, nos organizadores e nos autores e autoras, referências significativas para a compreensão deste objeto de estudo.

Além disso, o livro discute temáticas diversas e relevantes para a problemática da avaliação, destacadamente a sua história, o surgimento do Estado regulador ou avaliador, o aumento dos testes estandardizados ou avaliações externas, as diferentes (e conflitantes) concepções de avaliação, o surgimento e o papel das agências de avaliação e acreditação em todo o mundo, o cenário midiático em torno da avaliação e dos rankings na educação básica e superior, a responsabilização das instituições, dos gestores e professores pelos resultados obtidos, o surgimento da avaliação como um campo de disputa e de estudo, o debate crítico em torno dos indicadores educacionais, a psicométrica e a avaliação por testes como marcos metodológicos, o papel das comissões próprias de avaliação, a autoavaliação dos cursos e das instituições, as repercussões da avaliação como instrumento de regulação da política educacional, do planejamento e da gestão institucional, e a interferência da avaliação no trabalho acadêmico-pedagógico.

A amplitude do debate em torno da avaliação vincula-se, certamente, às transformações econômicas e políticas ocorridas no cenário internacional e no Brasil desde os anos 1980, decorrentes da reestruturação produtiva, da mundialização do capital e da revolução tecnológica, que se articularam de modo orgânico ao ideário e às orientações do neoliberalismo. O modo de regulação neoliberal implicou, por sua vez, mudanças no papel e na forma de atuação do Estado, bem como nas políticas educacionais, que passaram a ser orientadas, cada vez mais, pela lógica do mercado e da competição.

No âmbito econômico, o neoliberalismo advogava uma livre-economia, sustentada por livre iniciativa, liberdade de escolha, ênfase no mercado e pelo chamado *governo mínimo*, no contexto da emergência de uma regulação supranacional, ou melhor, de uma regulação decorrente da globalização produtiva do capital internacional. O regime de *acumulação flexível*, em processo de estruturação desde os anos 1980, acarretava a instituição de um mercado de produção e de consumo mais disperso geograficamente em razão dos interesses do capital na produção de uma mais-valia globalizada. Essas mudanças na base da produção trouxeram alterações importantes para o mundo do trabalho e do consumo. A flexibilização da produção e do consumo, por sua vez, vem orientando cada vez mais as demandas por formação de trabalhadores, considerando os novos perfis profissionais e a necessidade do desenvolvimento de novas competências e habilidades profissionais.

Os novos processos de regulação das políticas públicas e, particularmente, das políticas públicas educacionais, passaram a ser conduzidos por uma perspectiva de Estado-mercado, consubstanciando o chamado *Estado avaliador*. A racionalidade econômica, mercantil e competitiva, chamada de *quase mercado*, passa a pautar as políticas, programas, ações e mecanismos no âmbito da educação, dentro de uma perspectiva híbrida de financiamento público e de regulação do mercado. Adotou-se, em vários países do mundo, a ideia de que a competição entre sistemas de ensino, escolas e professores promove a melhoria do desempenho dos alunos, e nessa lógica era preciso ampliar a autonomia das escolas, bem como a participação e a responsabilização dos professores e gestores educacionais e, ainda, aumentar a *livre-escolha* dos pais, uma vez que são consumidores de produtos educacionais no mercado educativo, devendo ter papel significativo na regulação pela procura/demanda por escolas com alto desempenho.

Nesse contexto, desde os anos 1980 a avaliação vem sendo implantada em vários países por meio de testes estandardizados com ênfase em resultados ou produtos educacionais. A avaliação educacional passa a servir, por um lado, para o controle e regulação do Estado e, por outro, como mecanismo de introdução da lógica do mercado, objetivando maior competição e desempenho, além de reforçar valores como o individualismo, a meritocracia e a competência.

Em certa medida, como no caso brasileiro, a avaliação passa a constituir as matrizes curriculares de referência para os diferentes níveis e etapas de ensino, em lugar de um currículo básico de formação nacional. Esse viés

da avaliação também pode ser observado na vinculação crescente com a distribuição de recursos públicos e na adoção de políticas de remuneração docente, que associa incentivos financeiros ao desempenho do alunado. Assim, são estabelecidas metas para o processo de ensino-aprendizagem, exigindo das escolas e dos professores *performances* compatíveis com metas decorrentes da avaliação dos resultados. A avaliação vem, portanto, se ampliando por meio de testes ou exames massificados, alcançando, sobretudo, alunos, professores e gestores.

O que se observa é que essa perspectiva de avaliação também contribui para imputar maior responsabilidade às escolas e aos professores pelo rendimento dos alunos, desconsiderando condicionantes históricos e objetivos produzidos pelas políticas educacionais ou pela ausência do Estado no cumprimento do seu dever de ofertar ensino de qualidade para todos como um direito social. No caso do Brasil, os dados resultantes dos próprios testes ou exames não têm evidenciado, em geral, uma melhoria significativa na aprendizagem dos alunos, indicando que as alterações esperadas por intermédio dos testes ou exames não vêm ocorrendo efetivamente.

Percebe-se também que as modalidades de avaliação implantadas dentro dessa lógica competitiva contribuem para uma maior seletividade e discriminação social e profissional, em prejuízo de uma avaliação formativa, de caráter democrático, no contexto de um sistema unitário ou nacional de educação. As experiências progressistas nessa área indicam que a regulação por parte do Estado não deve ser sinônimo de competição, mas sim de democracia e de emancipação, o que deve se efetuar com a participação da comunidade escolar (equipe gestora, professores, alunos e pais) numa perspectiva de construção de aprendizagens significativas, tendo por base o projeto político-pedagógico da instituição escolar.

A avaliação tem sido objeto de muita discussão e de muitos estudos nas duas últimas décadas no Brasil, mas ainda estamos longe de compreender suas implicações para as instituições, projetos de curso e produção do trabalho docente. Conforme evidenciam os estudos na área e os capítulos deste livro, a avaliação tem produzido mudanças no *modus operandi* das instituições educativas e no *habitus* professoral, especialmente em termos de aquisição de novas disposições acadêmicas e de gestão pedagógica.

O estudo da avaliação no âmbito da educação básica e superior precisa estar comprometido com uma perspectiva histórica, teórica e metodológica crítica, de modo a investigar, com propriedade, as diferentes origens, concepções, processos de implementação e efeitos nos sistemas de ensino,

nas instituições e no trabalho docente. Já temos diversos ciclos de avaliação implantados no Brasil, seja na educação básica ou na educação superior (graduação e pós-graduação), cada um deles com singularidades e especificidades que precisam ser compreendidas. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por exemplo, foi criado em 2004 e passou por mudanças significativas com a criação do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e do Índice Geral de Cursos (IGC), que dão proeminência ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Ao longo desse processo as tensões entre as perspectivas regulatória e formativa presentes nesse Sistema se intensificaram. Da mesma forma, o modelo Capes de avaliação se ampliou e sofisticou os indicadores para aferição dos cursos e programas de pós-graduação, visando maior diferenciação e discriminação entre estes, o que tem resultado, também, em uma maior vinculação entre avaliação e financiamento por meio de bolsas e recursos para manutenção, expansão e internacionalização.

No caso da rede federal, observa-se que a avaliação, em certa medida, tem contribuído para que as universidades públicas assumam uma gestão de tipo gerencial, buscando atingir metas e resultados, o que favorece a lógica dos contratos de gestão e a busca de recursos adicionais em conformidade com o desempenho e a produtividade. Tal lógica certamente amplia o processo de subordinação formal e real do trabalho acadêmico e da gestão das universidades públicas aos parâmetros estabelecidos pelo governo para a expansão dessas instituições, subtraindo a autonomia universitária e a possibilidade de produção de uma identidade institucional autorreferenciada. Além disso, induz mudanças significativas na organização e produção do trabalho acadêmico, com repercussões negativas, sobretudo para a gestão democrática e participativa, para a autonomia da universidade e para o ensino, pesquisa e extensão.

As análises presentes neste livro nos ajudam também a entender o processo de ampliação da presença do Estado na ação de regulação e supervisão permanente da gestão e do trabalho docente no âmbito da educação básica e superior. O controle se intensifica no contexto de um planejamento estratégico, sistêmico, integrado, permitindo à União interferir mais diretamente nas instituições educativas, sobretudo mediante a articulação entre financiamento-avaliação, na qual se introduzem instrumentos de gestão e indicação, cobrança de metas e resultados a serem atingidos em cada instituição. O fato é que a gestão de tipo gerencial ou estratégica na educação básica ou superior constrói, cada vez mais, um tipo de participação como técnica de controle e como mecanismo de legitimação das ações.

Este livro certamente contribui como alerta no sentido de repensarmos as alterações efetuadas e em curso, assim como a necessidade de retomarmos o debate sobre a autoavaliação institucional e sobre a participação e ampliação do diálogo nos espaços e processos de tomada de decisão, tendo em vista a construção da autonomia da universidade. Ele também contribui para o importante debate na área de política de educação superior, considerando especialmente os processos de expansão, acreditação e internacionalização em curso no Brasil e em grande parte do mundo. Esta tríade (expansão, acreditação e internacionalização), acrescentando-se a problemática da qualidade e da relação público-privado na expansão da educação superior, indica temáticas presentes em todo o debate da educação superior no Brasil, na América Latina, na América do Norte e na Europa.

Portanto, observa-se que as políticas de avaliação evoluíram no campo político e no campo da educação, tornando-se uma política de Estado no Brasil. Todavia, essa política é ampla e complexa, pois envolve bases, fundamentos, agentes, processos, mecanismos e ações diferenciadas em todos os níveis de ensino e modalidades de educação. Acreditamos que as análises e “conversas” trazidas nos diferentes capítulos deste livro contribuirão, de maneira crítica e interpretativa, para o entendimento da temática e da problemática atual da avaliação, de modo a colaborar efetivamente com as reflexões de pesquisadores, estudantes de pós-graduação, técnicos, gestores e formuladores de políticas na área.

João Ferreira de Oliveira

Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês

José Carlos Rothen

Na literatura sobre avaliação da educação, é recorrente a visão de que as ideias vigentes nas políticas internacionais de avaliação da educação foram geradas principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra e que outros países se apropriaram ou aderiram a estas a partir da influência de órgãos internacionais como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia.

A apropriação e a adesão às diretrizes internacionais de avaliação da educação por outros países não ocorreram de forma linear e igual, mas sim de forma que há, por cada um desses países, uma leitura própria dessas políticas, tendo como referência a tensão entre a realidade local e as “orientações” de organismos internacionais. Assumindo esta ideia, o presente capítulo traz um breve resgate da história da avaliação da educação, com ênfase na avaliação da educação superior, tomando como fio condutor duas realidades distintas: uma latino-americana (Brasil) e a outra europeia (França).

No caso francês, a tensão entre o internacional (Espaço Europeu de Educação) e o nacional é muito mais intensa do que no caso brasileiro. Por exemplo, a França tem os seus Ministros da Educação Superior como partícipes, no Processo de Bolonha, da construção do Espaço Europeu de Ensino Superior e da elaboração das proposições que regulamentam a educação superior europeia. Por outro lado, para que possa participar da concorrência internacional (europeia) das Instituições de Educação Superior, é necessário que a agência francesa de avaliação seja filiada e siga as orientações da

agência europeia de garantia da qualidade, a *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA).

O Brasil, por sua vez, excluindo algumas poucas instituições, não participa da concorrência internacional de Educação. O foco do modelo de avaliação brasileiro, construído a partir de 1995, é nortear a expansão da educação com a regulação estatal do sistema e o estímulo à concorrência entre as instituições escolares brasileiras, com a criação de índices que permitem o ranqueamento de instituições.

Em um primeiro momento deste capítulo, será feito o resgate da implantação da avaliação na realidade anglo-americana; em um segundo e terceiro momentos, serão tratadas as ações de agências internacionais no sentido de criar políticas de avaliação e, na parte final, o caso brasileiro e o francês.

Avaliação anglo-americana

Nos Estados Unidos e na Inglaterra, nos anos 1980, foram implementadas políticas com o objetivo de diminuir a participação do Estado na execução de serviços públicos. Estas políticas têm como norte, por um lado, a redução dos gastos públicos e, por outro, a crítica à ineficiência do Estado para a realização destes serviços.

No campo da educação, é marcante a divulgação, pelo governo estadunidense, do documento intitulado "A Nação em Risco" (*A Nation at Risk*) em 1983, que apresentava o diagnóstico quanto aos baixos níveis educacionais que estavam diminuindo a competitividade estadunidense, e por esse motivo a nação estaria em risco. Propunha que se deveria diminuir a regulação pública das escolas, passando para um sistema no qual os pais tivessem a possibilidade de escolha. Defendia-se que a competição entre elas seria um mecanismo de aumento da qualidade da educação. Como aponta Afonso (2000, p. 67), a preocupação do documento não eram os problemas sociais e a igualdade de oportunidades, mas sim a economia e a produtividade.

A discussão das ideias presentes no documento *A Nation at Risk* não era inédita; as práticas estadunidenses de avaliação da educação, assim como de políticas públicas em geral, remontam ao início do século XX. Por exemplo: na década de 1960, foram implantadas políticas de avaliação de projetos educacionais e de responsabilização dos professores e escolas pelos resultados da educação (VIANNA, 1995). Contudo, como sugere Derouet (2006), este documento pode ser tomado como um marco inicial destas políticas, devido a sua repercussão internacional.

Neste contexto de competição entre as escolas, a educação é compreendida como uma mercadoria. É importante observar que a transformação da educação em mercadoria é apresentada como “ação pedagógica”, ou seja, a competição entre fornecedores da educação aumentaria a qualidade. Neste sentido, o governo de Ronald Reagan (1981-1989) implantou novas políticas de desregulamentação e descentralização da tomada de decisão no sentido de reforçar o poder local e, ao mesmo tempo, promover processos de avaliação e definição de “novas normas-padrão pela uniformização de currículos e manuais escolares e pelas mudanças na avaliação dos alunos” (AFONSO, 2000, p. 68). Tais medidas aumentariam o controle sobre as instituições de ensino. Nesta mesma linha, no governo George Herbert Walker Bush (1989-1993) as políticas educacionais tiveram como ênfase a *accountability*¹ e a competição entre escolas.

Por sua vez, na Inglaterra, as reformas do Estado levadas a cabo pela primeira ministra Margaret Thatcher (1979-1990) tiveram os seguintes desdobramentos na educação: a) adoção de um currículo nacional; e b) a implantação de novos exames nacionais (AFONSO, 2000, p. 70). Estas mudanças objetivaram criar diplomas de fim de curso, apoiar o processo de seleção pós-secundário em instituições e fornecer aos empregadores instrumentos para a tomada de decisões.

Le Grand (1991) interpreta que as políticas desenvolvidas por Thatcher produziram um “quase mercado” educacional, ou seja, foram incorporadas no processo regulatório “leis do mercado” sem excluir totalmente a ação estatal. Dale (1994) aponta que o quase mercado educacional atua em ações clássicas do Estado, como financiamento, oferta e regulação. Apesar da defesa de um Estado Mínimo, que pouco interfira nas relações econômicas, a sua presença regulatória cresceu. Barroso (2000) afirma que as políticas de descentralização aumentaram o controle do Estado ao invés de transferir efetivamente o poder para a escola e para as comunidades locais, pois tais políticas acabaram por centralizar o poder nos órgãos governamentais, e um dos dispositivos utilizados para este aumento do controle foi a criação dos sistemas avaliativos.

1 A utilização do termo *accountability* nas políticas educacionais ocorreu pela primeira vez na década de 1960, a partir de uma proposta do senador estadunidense Robert Kennedy, no sentido de cobrar das escolas a responsabilidade pelos resultados das políticas destinadas à comunidade negra (VIANNA, 1995). Não há uma tradução direta do termo para o português; normalmente ele é utilizado como “prestação de contas” ou “responsabilização”. Dias Sobrinho (2003, p. 39) traduz como “a obrigação de provar que os resultados obtidos e mensuráveis correspondem a certos padrões externamente convencionados”.

A expressão “Estado Avaliador”, proposta por Guy Neave (1988), ajuda a compreender este movimento aparentemente ambíguo, no qual o Estado se afasta da e, ao mesmo tempo, aumenta o seu controle sobre a educação. Às instituições escolares é dada uma suposta maior autonomia para que elas realizem a sua regulação, ao mesmo tempo em que são submetidas à avaliação dos seus resultados; tem-se uma microautonomia e um macrocontrole. A escola, uma vez inserida no mercado, é avaliada pelo seu produto final: a aprendizagem dos alunos. Com os resultados da avaliação e com os seus respectivos ranqueamentos, realiza-se uma regulação pelo mercado (NEAVE, 1988). Tendo como ênfase o estímulo à competição, as avaliações normalmente são externas, somativas e possuem como principal objeto os resultados (DIAS SOBRINHO, 2004). A educação deixa de ser considerada um bem público e passa a ser tratada como um bem de consumo, que pode ser adquirido de forma desigual; as pessoas, por sua vez, deixam de ser cidadãos e se tornam clientes. Como os Estados nacionais não deixam de criar currículos e estruturas organizacionais centralizadas, o discurso da autonomia da escola legitima os processos de avaliação e de diminuição do financiamento da educação (BARROSO, 2000).

Agências internacionais

As políticas implementadas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra tiveram repercussão em outros países, principalmente por meio de diversas publicações de órgãos internacionais multilaterais, como o Banco Mundial, a OCDE e a Unesco. No quadro a seguir, como exemplo, destacam-se alguns documentos.

Quadro 1 Documentos de órgãos internacionais multilaterais.

Ano	Origem	Documento
1989	OCDE	<i>Les écoles et la qualité: un rapport international</i> (As escolas e a qualidade: um relato internacional)
1990	Unesco	Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem
1993	Unesco	Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos
1995	Banco Mundial	<i>La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia</i> (O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência)
1995	Banco Mundial	<i>Education Sector Strategy</i> (Educação Setor Estratégico)
1995	Banco Mundial	<i>Priorities and Strategies for Education: a World Bank sector review</i> (Prioridades e Estratégias para a Educação: estudo setorial do Banco Mundial)

Quadro 1 Continuação...

Ano	Origem	Documento
1996	Banco Mundial	<i>Prioridades y Estrategias para la Educación: examen del Banco Mundial</i> (Prioridades e Estratégias para a Educação: exame do Banco Mundial)
1998	Unesco	<i>L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR. L'enseignement supérieur au XXIe siècle: vision et actions</i> (A EDUCAÇÃO SUPERIOR. O ensino superior no século XXI: visão e ação)
1998	Unesco	<i>Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado</i> (Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação. Primeiro Estudo Comparativo Internacional sobre Linguagem, Matemática e Fatores Associados na Terceira e Quarta série)
1999	Banco Mundial	<i>Estrategia Sectorial de Educación</i> (Estratégia Setorial para a Educação)
2000	Unesco	Educação para Todos: O Compromisso de Dakar
2000	Unesco	<i>Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación: Primer Estudio Internacional Comparativo – Segundo Informe</i> (Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação. Primeiro Estudo Comparativo Internacional – Segundo Informe)
2001	Unesco	Declaração de Cochabamba: Educação para Todos – Cumprindo Nossos Compromissos Coletivos
2003	Unesco	<i>Cumbre de las Américas: Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Informe Regional. Alcanzando las metas educativas</i> (Conferência das Américas: Projeto Regional de Indicadores Educativos. Informe Regional. Alcançando as metas educativas)
2004	OCDE	<i>La qualité du personnel enseignant</i> (A qualidade dos professores)
2005	OCDE	<i>Le rôle crucial des enseignants. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité</i> (O papel crucial da educação. Atrair, formar e manter os professores de qualidade)
2006	OCDE	<i>L'école de demain. Repenser l'enseignement: des scénarios pour agir</i> (A escola do amanhã. Repensar o ensino: os cenários para a ação)
2007	OCDE	<i>Comprendre l'impact social de l'éducation</i> (Compreender os impactos sociais da educação)

Fonte: elaboração própria.

De forma sumária, a tônica do discurso desses órgãos é direcionada em defesa de ideias que possuem enfoques sociais e não necessariamente econômicos – como, por exemplo, ao defender uma visão social de que a educação é um bem que deve ser oferecido e assegurado a todos. Mas, em linhas gerais, as soluções para a “oferta de educação para todos” têm um enfoque gerencial e alinhado à visão economicista. Primeiro, defendem a

desresponsabilização dos Estados nacionais pela oferta da educação, chamando outros “parceiros” da sociedade para realizarem a sua oferta; segundo, apresentam o estímulo à concorrência entre as escolas como o modelo “ideal” de administração da educação; terceiro, propõem que as políticas educacionais devam ter a escola como foco; quarto, criam práticas de avaliação que evidenciem a responsabilização das escolas pelo insucesso da aprendizagem; quinto, como nos apresenta Noronha (2002), há a substituição da busca pela igualdade pela busca da equidade – apesar da semelhança, os termos não são sinônimos, dado que a equidade pressupõe as ideias de mérito e recompensa.

Além de a escola assumir a responsabilidade pelos insucessos da educação, o indivíduo passa a ser responsável pela sua formação e, ao mesmo tempo, deve “se valorizar enquanto recurso e capital humano” (ANTUNES, 2006, p. 82), principalmente com a introdução do termo *empregabilidade*.² Neste contexto, a educação, além de ser gerida como uma mercadoria, passa, efetivamente, a ser considerada uma mercadoria que pode, ao ser vendida, proporcionar benefícios ao seu “consumidor”, ou seja, a empregabilidade. Para a adoção desta visão, dois atores serão importantes: a Organização Mundial do Comércio (OMC), na qual se buscou inserir a compreensão da educação como serviço no Acordo Geral de Comércio e de Serviços; e a Comissão Europeia que ao buscar discutir a constituição da União Europeia, passou a debater, a partir de 1999 (Declaração de Bolonha), como a Europa competiria no mercado globalizado de educação (LIMA; NEVES; CATANI, 2008; DIAS, 2002; ANTUNES, 2006; VERHINE; FREITAS, 2012).

A partir da primeira década do século XXI, a par das ações governamentais, começam a ser divulgados ranques internacionais de universidades. Segundo Fernandes e Nunes (2011), estes ranques são elaborados por órgãos não governamentais, como universidades e jornais, nos quais a competição que era induzida pelo “Estado Avaliador” passa para agências supraestatais e, finalmente, para organismos não estatais.

Diante do exposto, identificam-se aqui três grandes marcos das ideias para a educação que circulam nas agências internacionais:

2 O termo pode ser “entendido como a capacidade da mão de obra de se manter empregada ou encontrar novo emprego quando demitida. O princípio que está por trás do conceito é de que o desemprego tem como causa a baixa ‘empregabilidade’ da mão de obra, ou seja, sua inadequação em face das exigências do mercado. O conceito tem, entretanto, um conjunto de problemas que não podem ser desconsiderados quando se pensa numa análise mais acurada sobre o mercado de trabalho” (LEITE, 1997, p. 64).

- **A educação fornece o capital humano para que uma nação possa concorrer com as outras.** Tem-se, como referência, o documento *A Nation at Risk*, no qual se expressa que a educação é uma ferramenta para a competição e que esta deveria ter uma organização baseada no estímulo à concorrência entre as escolas, conduzindo a seletividade de indivíduos e escolas.
- **O slogan “Educação para todos”.** Têm-se como referência documentos da Unesco e do Banco Mundial, nos quais é expressa a compreensão de que a educação básica deve ser ofertada a todos e que a escola deve adotar modelos gerenciais em um contexto concorrencial.
- **A educação é uma mercadoria.** As escolas, principalmente as de educação superior, devem se preparar para concorrer no mercado internacional. Têm-se, como referência, os documentos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os da Comunidade Europeia relativos ao Processo de Bolonha.

O Processo de Bolonha e a *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA)

Um dos marcos europeus na concorrência global foi a constituição de um Espaço Europeu de Ensino Superior. Esta proposta iniciou-se em 1998 quando o então Ministro francês da Educação Superior, Claude Allègre, reuniu-se com os ministros alemão, britânico e italiano na comemoração dos 800 anos da Universidade de Paris, ocasião na qual assinaram a Declaração de Sorbone com a proposta de harmonizar a estrutura do sistema europeu do ensino superior. No ano seguinte, na comemoração dos 900 anos da Universidade de Bolonha, foi feita uma Declaração assinada por 29 Ministros de Educação, com a proposta da criação de um Espaço Europeu de Ensino Superior (UNIÃO EUROPEIA, 2015).

Robertson (2009) aponta que uma das dificuldades enfrentadas na constituição do Processo de Bolonha é a definição de quais países poderiam aderir a ele. Inicialmente se propunham os países que fossem signatários da Convenção de Lisboa, que tratava sobre o Reconhecimento das Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europa. Contudo, esta convenção contava como signatários países não europeus, que concorriam no mercado educacional, como Estados Unidos, Canadá e Austrália. Em 2003, após manobras políticas habilidosas, foram utilizados como critério para participação os signatários da Convenção Cultural Europeia de 1957, elaborada

pelos membros do Conselho da Europa. Desta forma, ao mesmo tempo em que foram excluídos os países não europeus, inseriu-se a possibilidade de adesão de países europeus que não participavam da União Europeia. Em relação à governança, segundo Robertson (2009, p. 410),

o Processo de Bolonha é um acordo internacional voluntário, situado fora do quadro de governança da União Europeia, apesar de ser em grande parte impulsionado por interesses dela, e promove diversas iniciativas (como o sistema de transferência de créditos ECTS) originalmente pilotadas pela Comissão Europeia (ROBERTSON, 2009, p. 410).

No contexto do Processo de Bolonha fundou-se, em 2000, a *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), com o objetivo de realizar a meta-avaliação das agências de avaliação e acreditação dos países europeus (LIMA; NEVES; CATANI, 2008). É relevante lembrar que o Processo de Bolonha tem um déficit democrático, ou seja, os acordos foram assinados pelos ministros da Educação dos países membros da Comunidade Europeia sem a necessária consulta às universidades e aos órgãos legislativos nacionais (ANTUNES, 2006). Com a criação da ENQA e com os acordos europeus, as decisões sobre a educação e a construção do mercado educacional europeu passaram a ser realizadas por órgãos que se sobrepõem aos estados nacionais (ANTUNES, 2006; VERHINE; FREITAS, 2012). Não se trata de uma agência de avaliação, mas sim de uma associação que agrega outras agências europeias de garantia da qualidade – as Agências Nacionais de Avaliação –, de modo que a ENQA não realiza avaliações de instituições de Educação Superior (estas são responsabilidade das Agências Nacionais).

Nos estudos exploratórios realizados, principalmente na *Revue Française de Pédagogie*, observa-se o debate francês relativo à avaliação da educação superior como referência ao projeto de constituição da União Europeia (ROTHEN; SANTANA, 2014). Um dos marcos da constituição da União Europeia foi o Tratado de Lisboa, em 2000, conhecido como “Estratégia (ou agenda) de Lisboa”, no qual se definiu, como principal objetivo, transformar a União Europeia, até 2010, na mais pujante “economia do conhecimento”. Neste sentido, foram estabelecidas agendas de reformas e de regulamentação das relações econômicas (ROBERTSON, 2013).

Robertson (2013), baseando-se no conceito de “regulação regional” proposto por Kanishka Jayasuriya, entende que o Estado regulador assume um caráter regional. Assim, a regulação nacional submete-se à regulação regional. Mas esta mudança do espaço da regulação não ocorre de forma mecânica. Cussó e Normand (2013), ao apresentarem o número da revista

Éducation Comparée dedicado a estudos sobre como países da União Europeia aderem ao Processo de Bolonha, apontam que há uma tensão entre as variadas realidades nacionais e as exigências da normatização regional. Os autores indicam a ideia de que há uma crise da “razão de Estado”, ou seja, uma indefinição de qual racionalidade de Estado se estaria constituindo.

É nesse contexto de regulação regional que a ENQA foi construída, com a finalidade de viabilizar a integração da educação superior da União Europeia sem interferir diretamente nos processos internos de cada país (KRISTOFFERSEN, 2010). Assim, uma agência demonstrará sua independência e autonomia na medida em que instituições, ministérios ou outros agentes não influenciem nas conclusões apresentadas nos relatórios das agências (ENQA, 2005).

Um dos marcos da ação da ENQA foi, na reunião dos Ministros da União Europeia realizada em Bergen (Noruega), a aprovação do documento intitulado *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ENQA, 2005) – documento que, ao mesmo tempo em que regula todo o processo de avaliação pelas agências nacionais, dá autonomia às agências nacionais e Instituições de Educação Superior para elaborarem as suas avaliações, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 2 Normas e orientações europeias para a garantia da qualidade.

Critérios e diretrizes para a garantia da qualidade		
Interna	Externa	Agências
Política e procedimentos de garantia de qualidade	Utilização de procedimentos de garantia da qualidade interna	Utilização de procedimentos de garantia externa da qualidade no ensino superior
Aprovação, acompanhamento e revisão periódica dos programas	Desenvolvimento de processo da garantia da qualidade externa	Classificação oficial
Avaliação dos alunos	Critérios para a decisão	Atividades de garantia da qualidade
Garantia da qualidade do pessoal docente (qualificação)	Processos adaptados às finalidades	Recursos utilizados
Recursos de aprendizagem e apoio ao estudante; sistemas de informação	Relatórios acessíveis	Missão da agência
Informação pública atualizada e imparcial	Processos de monitoramento	Independência e autonomia

Quadro 2 Continuação...

Critérios e diretrizes para a garantia da qualidade		
Interna	Externa	Agências
	Avaliações periódicas; análise de todo o sistema	Critérios e processos de controle de qualidade externos utilizados pelas agências
		Procedimentos de prestação de contas

Fonte: elaboração própria, a partir dos itens enumerados no documento *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ENQA, 2005).

A avaliação da educação francesa

Na França, a questão da avaliação remonta ao início do século XIX, no Império Napoleônico, no qual foram criados processos de avaliação para a seleção aos cargos públicos. Neste contexto, em 1808, foi criado o *baccalauréat*, um exame nacional que até os dias de hoje cumpre a “função modelar de legitimar os estudos secundários, bem como a pedagogia, os saberes, valores e privilégios que lhes correspondem” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 18). Os processos de avaliação na França recebem severas críticas pelo seu fator excludente. Destacamos que estes processos são destinados a avaliar os indivíduos, e não as políticas educacionais e instituições.

Para compreender a apropriação e a adesão francesa ao movimento internacional de regionalização da educação, tomaremos como referência a periodização da educação francesa a partir dos anos 1970, realizada por Derouet (2006). O autor aponta três marcos delimitadores, a saber: a) as reivindicações do movimento estudantil de 1968; b) a lei francesa de orientação da educação de 1989; e c) a Estratégia de Lisboa, aprovada pelo Conselho Europeu em março de 2000.

Segundo Derouet (2006), as reivindicações de 1968 deixaram a esquerda francesa atordoada. A década de 1970 foi marcada pela busca da construção de um ideário político de esquerda, inspirada nas reivindicações de 1968. Este período foi caracterizado, também, pela utilização dos conhecimentos da Sociologia para fundamentar as políticas educacionais.

Uma das críticas da Sociologia, que podemos atribuir a Bourdieu e Passeron (1975), é a de que a escola é reprodutora das desigualdades sociais. Em 1981 foi implantada, na França, uma política de “discriminação positiva” com a criação das *zones d’éducation prioritaires* (ZEP). Segundo o então

Ministro da Educação, Alain Savary, as zonas prioritárias tinham como objetivo atender as demandas de regiões nas quais as taxas de insucesso e de evasão escolar eram altas.

Como nos informa o site do Ministério da Educação francês, a política de discriminação positiva tem a sua origem primeiro nos Estados Unidos, e depois na Inglaterra (FRANCE, 2013). Derouet (2006) afirma que a França nunca esteve imune à influência externa, mas que, ao recebê-las, fazia a adaptação à realidade local.

Em 1982, Savary apresentou um projeto de lei no qual o setor privado seria considerado um serviço público de educação e transformaria as “escolas livres”³ em estabelecimentos de interesse público. As manifestações contrárias levaram a Assembleia Nacional a alterar o anteprojeto. Após a sua saída do Ministério, em 1984, foi sancionada a Lei Savary (KRONOBASE, 2013). Nessa Lei, a educação superior é assentada sobre três princípios básicos: o desenvolvimento da ciência, o crescimento regional e a superação das desigualdades sociais e culturais, tendo por missão oferecer formação inicial e continuada, realizar a pesquisa científica, a difusão da cultura científica e a cooperação internacional (FRANCE, 1984).

É importante destacar dois aspectos da Lei Savary: 1) a aproximação entre currículos distintos: da universidade, das faculdades (*grandes écoles*) e da formação curta; e 2) a instituição do *Comité National d'Évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* (CNÉ), que recebeu a missão de avaliar os estabelecimentos públicos de educação superior (FRANCE, 1984; CNÉ, 2013).

Com a Lei de Orientação sobre a Educação de 1989, o CNÉ assumiu também a responsabilidade de avaliar todo o sistema educacional francês (FRANCE, 1989). As práticas de avaliação realizadas pelo CNÉ são direcionadas a avaliar se os objetivos propostos nos acordos plurianuais são baseados na revisão de pares (*peer reviews*) (POLIDORI et al., 2011). Derouet (2006) aponta que, nesse momento, a avaliação estava dirigida à revisão de práticas pedagógicas. Contudo, haveria uma tensão para saber se os indicadores atenderiam as necessidades da comunidade local e da administração central ao mesmo tempo.

Derouet (2006) afirma que, a partir da elaboração da “Estratégia de Lisboa”, a França perdeu a capacidade de reinterpretar as influências internacionais segundo as suas características sociais e culturais. Principalmente durante

3 As escolas livres são instituições escolares que não recebem subvenção nem controle estatal, por exemplo, as escolas confessionais.

a gestão do Ministro Claude Allègre (1997-2000), a ideia da igualdade de oportunidades, segundo Derouet (2006), é trocada pela igualdade de resultados, lançando a França no campo da concorrência internacional. O conceito do que seria a qualidade da educação passaria a ser definido pelas agências internacionais. Neste sentido, “a qualidade que se busca não é a do cidadão, mas sim do consumidor de educação” (ROTHEN; SANTANA, 2014).

Normand (2006), na sua discussão sobre a “escola eficaz”, aponta que a preocupação com a qualidade reduz-se ao atendimento de padrões preestabelecidos, adotando a prática de supervalorizar os testes padronizados, como aconteceria nos países anglo-saxônicos.

Uma das ações decorrentes da “Estratégia de Lisboa” para a educação, como visto anteriormente, foi a criação da *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), agência supranacional de avaliação da educação europeia. No processo de adequação ao acordo dos Ministros na França é fundada, em 2007, na França, a *Agence d’Évaluation de la Recherche et de l’Enseignement Supérieur* (AERES), incorporando a sua estrutura aos órgãos já existentes de avaliação, a saber: o *Comité National d’Évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* (CNÉ), a *Mission Scientifique, Technique et Pédagogique* (MSTP) e o *Comité National d’Évaluation de la Recherche* (CNER) (AERES, 2013). Em novembro de 2014, a AERES é substituída pelo *Haut Conseil de l’Évaluation de la Recherche et de l’Enseignement Supérieur* (HCERES).

No ano de 2006, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia emitiram uma recomendação conjunta contendo padrões de competência para a formação do cidadão por toda a vida, com o objetivo de unificar padrões de formação do cidadão – não mais o cidadão nacional, mas europeu (RECOMMANDATION..., 2006). No ano de 2007, foi sancionada a lei relativa às liberdades e responsabilidades da universidade, reestruturando a educação superior francesa de forma que ela se adequasse à nova realidade de concorrência no mercado internacional de educação. Azam (2009) afirma que a adesão ao Processo de Bolonha e a estratégia de Lisboa inseriram, definitivamente, sem discussão, a universidade francesa na concorrência globalizada.

Avaliação da educação superior brasileira

A avaliação sistemática das instituições e de seus cursos de educação superior no Brasil inicia-se em 1977, com a avaliação dos Programas de Pós-graduação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Na década seguinte, têm-se algumas experiências de

autoavaliação em universidades – por exemplo, na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade de São Paulo (USP). No âmbito do Ministério da Educação (MEC), a primeira proposta de avaliação de instituições foi o “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (GRUPO GESTOR DA PESQUISA, 1983), que tinha como principal objetivo avaliar a gestão das Instituições de Educação Superior (IES).

Em 1985 foi criada, no âmbito do MEC, uma comissão de “notáveis” para propor uma reforma universitária. No relatório final ficou expressa a ideia de que a autonomia universitária deveria ter, como contrapartida, um sistema de controle do seu desempenho. A proposta compreendia que o financiamento das instituições deveria ser vinculado a uma avaliação com caráter meritocrático (BARREYRO; ROTHEN, 2008). No ano seguinte, foi instituído o “Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior”, formado por técnicos do Ministério para elaborar um anteprojeto de lei. Segundo Cunha (1997, p. 26), o anteprojeto foi severamente criticado pelo meio universitário, que estava em greve, e por este temer que “a dotação global pudesse levar à desobrigação do governo para com o suprimento de recursos”.

Em 1988, o jornal *Folha de S. Paulo* divulgou uma relação de professores da USP que não tinham publicações em anos anteriores. A relação ficou conhecida como a “lista dos improdutivos da USP”. A relevância deste fato se justifica, primeiro, pelo forte repúdio da comunidade acadêmica, na época, pela reportagem; segundo, por ser a primeira vez que a imprensa brasileira tomou um posicionamento contundente diante de uma avaliação e assumiu um protagonismo na avaliação da educação superior.

Na Constituição Federal de 1988, a questão da avaliação das instituições de educação tem um primeiro ato normativo ao ser previsto, em seu artigo 209, parágrafo 2º, o ensino livre à iniciativa privada – e que este deve passar por processos de avaliação de qualidade pelo poder público (BRASIL, 1988).

Na primeira metade da década de 1990, a partir de uma proposta oriunda das Instituições Federais de Educação Superior, foi implantado o “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras” (PAIUB).

No ano de 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma profusão de normativas que regulamentaram o já citado artigo 209, parágrafo 2º da Constituição Federal. Entre estas normativas, a Lei 9.394/1996 (também conhecida como LDB) limitou tanto o prazo da validade do credenciamento das Instituições de Educação Superior (IES) como o prazo da autorização e reconhecimento de cursos, instituindo, em seu artigo 46, que as renovações deviam ser realizadas periodicamente “após processo

regular de avaliação” (BRASIL, 1996). Essas novas normas, além de diversificarem o formato das IES, permitiram exponencial expansão do sistema em curto período pela via privada.

Concomitantemente com isso, o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, iniciou a implantação de uma sistemática de avaliação da educação superior. O primeiro instrumento estabelecido foi o Exame Nacional de Cursos, o “Provão”, que tinha como objetivo verificar o grau de conhecimento dos alunos do último ano dos cursos. Essa sistemática não contou com nenhum documento que explicitasse a concepção de avaliação adotada. O processo, como um todo, foi sendo estabelecido por atos normativos em resposta às críticas da comunidade acadêmica, dos movimentos estudantis e sindicais ligados ao magistério, às mantenedoras das escolas particulares, entre outros (ROTHEN, 2006).

Naquele momento, a política de avaliação implantada estava em consonância com as políticas de Reforma do Estado, que tinham como norte conceitual a diminuição da ação estatal em relação aos serviços públicos. Esses serviços deveriam ser realizados por agentes privados, e o papel do Estado consistiria em regular e avaliar a oferta dos serviços públicos.

No início de 2003, no primeiro ano do governo Lula, o então empossado Ministro da Educação Cristovam Buarque nomeou a Comissão Especial de Avaliação, que teve como missão realizar “uma análise e um diagnóstico dos instrumentos, procedimentos e quadro normativo de avaliação e regulação da Educação Superior vigentes”, bem como propor uma “reformulação dos processos, instrumentos e políticas de avaliação e de regulação da Educação Superior” (CEA, 2004).

Debates e negociações de diversas ordens ocorreram até que, em 14 de abril de 2004, com Tarso Genro sendo Ministro da Educação, o Congresso Nacional aprovou a Lei 10.861, que institucionalizou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), com o objetivo de organizar a avaliação da educação superior. A tentativa de conciliar a visão emancipatória da avaliação com a visão de controle tornou a citada lei ambígua em relação aos procedimentos a serem adotados e ao papel da avaliação. Durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a política de avaliação da educação superior oscilou entre essas duas visões (ROTHEN; SCHULZ, 2007; BARREYRO; ROTHEN, 2006).

No segundo governo Lula, na prática, o Sinaes foi deixado de lado, principalmente em 2008, quando foram criados o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), com a finalidade de serem

instrumentos para revalidação do reconhecimento de cursos e credenciamento das instituições. Aos poucos, no campo da avaliação da educação superior, retornam as práticas centrais do governo Fernando Henrique Cardoso, tais como o ranqueamento de instituições, o uso intensivo da mídia e a criação de instrumento simplificado de avaliação (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

Avaliação da educação básica brasileira

A maior parte das instituições de educação superior está inserida no sistema federal de educação. Assim sendo, o controle e a regulamentação desse nível de ensino são de responsabilidade da União. Mesmo em relação às instituições vinculadas aos sistemas estaduais, aceitava-se a legitimidade das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação; apenas a partir de 2004, a USP e a Unicamp, pertencentes ao sistema estadual paulista, decidiram não participar do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes, o Enade (FOLHA ONLINE, 2004). Na educação básica, por sua vez, tem-se que o controle e a regulamentação da educação, na maior parte dos casos, são de responsabilidade das unidades da federação que criaram os seus sistemas próprios de ensino. Muitos sistemas de ensino criaram práticas próprias de avaliação, como é o caso do estado de São Paulo, que implantou a partir de 1995 o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp).

No âmbito federal foi criado, em 1988, o Sistema de Avaliação da Educação Primária (Saep) – substituído, em 1990, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) –, com o objetivo de avaliar o desempenho dos sistemas estaduais de educação. Dez anos depois, em 1998, foi divulgado o documento-base da criação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Em 2005, foi criada a Prova Brasil. Essa prova, diferentemente do Saeb, não busca avaliar exclusivamente o sistema, mas sim o desempenho de municípios e escolas. No ano de 2008, uma nova avaliação passou a ser aplicada: a chamada Provinha Brasil, que tem por objetivo avaliar o estágio da alfabetização dos alunos das escolas públicas.

A participação em todas as avaliações realizadas no âmbito do Ministério da Educação é de caráter voluntário. No caso do Saeb, é uma decisão dos sistemas estaduais; a participação no Enem, por sua vez, é uma decisão do estudante; já na Prova Brasil e na Provinha Brasil, são os municípios e escolas que optam pela realização ou não da avaliação. Isto pelo fato de que a educação básica é de competência dos sistemas estaduais e municipais de educação.

Da mesma forma, como ocorreu na avaliação da educação superior, a avaliação da educação básica teve, na sua história, alterações nos procedimentos e nas concepções que a norteiam. Tomando como base para ilustração o estudo de Bonamino e Franco (1999) sobre os quatro primeiros ciclos do Saeb (1990-1997), destacam-se aqui duas mudanças que ocorreram com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A primeira foi em relação aos objetivos: nos dois primeiros ciclos (1990 e 1993), a ênfase foi em aspectos processuais e relacionados com a criação de uma cultura de avaliação pelos envolvidos no processo educacional; nos dois ciclos seguintes (1995-1997), a ênfase foi em produção de resultados que pudessem contribuir para monitorar a situação educacional brasileira e para subsidiar os formuladores de políticas públicas (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 112). A segunda mudança foi a seguinte: nos dois primeiros ciclos, a avaliação era descentralizada e buscava a participação dos agentes; a partir de 1995, houve um processo de centralização no âmbito do Ministério, e a avaliação colocou-se “na perspectiva da terceirização, junto a instituições privadas, tanto da elaboração das provas aplicadas aos alunos como da condução do processo de aplicação dos testes e de análise dos resultados” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 118).

Em 2007, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação, e um dos seus principais ícones foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),⁴ com a finalidade de monitorar o desenvolvimento da educação básica e determinar metas para serem atingidas até o ano de 2022.

Apesar de as avaliações da educação superior e da educação básica terem similaridades em muitos aspectos – por exemplo, no aspecto da oposição entre a visão da avaliação como emancipação e como regulação –, elas se diferenciam em pontos fundamentais. Cito aqui dois deles: 1) na educação básica, não se tem o uso das avaliações como método de regulação pelo mercado consumidor de educação, como foi proposto para a educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso com a criação do “Provão”; 2) o Saeb é uma avaliação de sistema, enquanto que na educação superior (“Provão”, Enade, avaliações *in loco*) avaliam-se instituições. Esta tendência só foi implantada na educação básica em 2005, com a criação da Prova Brasil, e a partir de 2006, com a divulgação dos resultados do Enem por escola.

4 O Ideb é um índice que relaciona o resultado da Prova Brasil e do Saeb com o fluxo escolar.

Considerações finais

Apesar das diferenças entre os sistemas educacionais brasileiro e francês, é significativa a semelhança no processo de implantação da avaliação da educação: elas estão inseridas em um processo de reforma do Estado, no qual se tem a desresponsabilização deste pela oferta da educação. Desta forma, a escola se torna foco principal das políticas, em que se confunde autonomia da escola com culpabilização pelos resultados.

A competição entre estabelecimentos escolares, induzida pelos processos de avaliação, é transformada em princípio pedagógico, ou seja, a simples competição entre escolas levaria à melhoria da educação. Ao seu lado, tem-se que os objetivos da educação são voltados exclusivamente para os fins econômicos, desconsiderando as outras dimensões humanas.

A história aqui narrada não está em seu ponto final. A avaliação da educação tem um potencial emancipatório, que aflora com a adoção de políticas de avaliação que visem, por sua vez, a igualdade e o desenvolvimento humano.

Referências

- AGENCE D'ÉVALUATION DE LA RECHERCHE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR – AERES. *Repères historiques*. Disponível em: <<http://www.aeres-evaluation.fr/Agence/Presentation/Reperes-historiques>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação – para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000. 149 p.
- ANTUNES, F. Governança e espaço europeu de educação: regulação da educação e visões para o projeto “Europa”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 75, p. 63-93, out. 2006.
- AZAM, G. Du processus de Bologne à la Loi L.R.U., une catastrophe annoncée. *Le Mirail*, Université Toulouse, 23 mars 2009.
- BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006.
- _____. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. *Avaliação*, Sorocaba, v. 13, n. 1, 2008.
- BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 fev. 2017.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.
- COMISSÃO ESPECIAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – CEA. *Bases para uma nova proposta de avaliação da Educação Superior*. Brasília: MEC/INEP/SESU, 2004.

COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION – CNÉ. *Présentation*. Disponível em: <https://www.cne-evaluation.fr/fr/present/som_mis.htm>. Acesso em: 13 ago. 2013.

CUNHA, L. A. Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997.

CUSSÓ, R.; NORMAND, R. L'enseignement supérieur en Europe: harmonisation ou hybridation des réformes? Introduction. *Éducation Comparée: Revue de recherche internationale et comparative en éducation*, n. 8, p. 7-14, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/UESLpy>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 2, p. 109-139, 1994.

DEROUET, J. L. Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral: bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 154, p. 5-18, jan./fev. 2006.

DIAS, M. A. R. *Educação superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC?* In: REUNIÃO DE REITORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS IBERO-AMERICANAS, 3. Cumbre Ibero-americana de Rectores de Universidades Estatales, maio 2002. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/internacionalizacao/OMC/Cumbre%20em%20POA.doc>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

_____. *Avaliação da Educação Superior, regulação e emancipação*. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate*. Florianópolis: Insular, 2003. p. 35-52.

_____. *Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria?* *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.

EUROPEAN ASSOCIATION FOR QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION – ENQA. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Helsingue: ENQA, 2005. Disponível em: <<http://www.enqa.eu/files/ENQA%20Bergen%20Report.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

FERNANDES, I.; NUNES, E. *Rankings Internacionais: a irresistível polêmica em torno de seus sentidos e metodologias*. Documento de Trabalho nº 97. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2011. 28 p.

FOLHA ONLINE. Unicamp segue USP e decide ficar fora do Enade. *Folha de S. Paulo, Cotidiano, Educação*, 16 set. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u16055.shtml>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

FRANCE. Loi nº 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. *Journal officiel de la République Française*, 27 jan. 1984. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19840127&numTexte=&pageDebut=00431&pageFin>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Loi nº 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. *Journal officiel de la République Française*, 14 jul. 1989. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000509314&dateTexte=&categorieLien=id>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Ministère d'Éducation Nationale. *Éducation prioritaire: international*. Disponível em: <<http://www.educationprioritaire.education.fr/connaitre/international.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

GRUPO GESTOR DA PESQUISA. Programa de Avaliação da Reforma Universitária. *Educação Brasileira*, Brasília, CRUB, v. 5, n. 10, 1983.

KRISTOFFERSEN, D. From the first pilot projects to the founding of ENQA (1994-2000). In: CROZIER, F.; COSTES, N.; RANNE, P.; STALTER, M. (Ed.) *ENQA: 10 years (2000-2010) – A decade of European co-operation in quality assurance in higher education*. Helsingue: European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2010, p. 5-9.

KRONOBASE. *Cronologie: Projet de loi Savary*. Disponível em: <<http://www.kronobase.org/chronologie-categorie-Projet+de+loi+Savary.html>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

LE GRAND, J. Quasi-Markets and social policy. *The Economic Journal*, Londres, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, set. 1991.

LEITE, M. P. Qualificação, desemprego e empregabilidade. *São Paulo em Perspectiva*: Fundação Seade, v. 11, n. 1, p. 64-69, jan./mar. 1997.

LIMA, L.; NEVES, A. M. L.; CATANI, A. M. O Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

NEAVE, G. On the Cultivation of Quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, v. 23, p. 7-23, 1988.

NORMAND, R. L'école efficace ou l'horizon du monde comme laboratoire. *Revue Française de pédagogie*, n. 154, jan./mar. 2006.

NORONHA, O. M. *Políticas neoliberais, conhecimento e educação*. Campinas: Alínea, 2002.

POLIDORI, M. M.; RETTL, A. M. de M.; MORAES, M. C. B.; CASTRO, M. C. L. Políticas de avaliação da Educação Superior brasileira. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 253-278, jan./abr. 2011.

RECOMMANDATION du Parlement Européen et du conseil du 18 décembre 2006 sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. *Journal officiel de l'Union européenne*, 30 dez. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2006/962/oj>>. Acesso em: 07 fev. 2017.

ROBERTSON, S. L. O Processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, set./dez. 2009.

_____. Union Européenne, "régionalisme de l'Etat régulateur" et nouveaux modes de gouvernance de l'enseignement supérieur. *Éducation comparée. Revue de Recherche Internationale et Comparative en Éducation*, n. 8, p. 15- 36, 2013.

ROTHEN, J. C. Ponto e contraponto na Avaliação Institucional: análise dos documentos de implantação do SINAES. *Educação: teoria e prática*, Rio Claro, v. 15, n. 27, p. 119-137, jul./dez. 2006.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, out./dez. 2009.

ROTHEN, J. C.; SANTANA, A. C. M. Avaliação e qualidade na educação: uma visita à discussão francesa. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 22., 2014, Natal. *Anais...* Natal: UFRN, 2014. p. 322-336.

ROTHEN, J. C.; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. *Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 7, n. 21, p. 163-180, maio/ago. 2007.

SAVARY, A. *Circulaire n. 81-238 du 1 juillet 1981*. Zones prioritaires. Disponível em: <<http://www.educationprioritaire.education.fr/textoff/81-238.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2013. (mimeo).

UNIÃO EUROPEIA. *Processo de Bolonha*: estabelecimento do Espaço Europeu do Ensino Superior. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pt.htm>. Acesso em: 02 maio 2015.

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. A. S. M. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. *Revista Ensino Superior Unicamp*, Campinas, n. 7, p. 16-39, out. 2012. Disponível em: <http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed07_outubro2012/ARTIGO_PRINCIPAL.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2012.

VIANNA, H. M. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 12, p. 7-24, 1995.

A constituição do Estado Avaliativo e o aumento das avaliações externas: propagando um ensino desigual para todos

Andréia da Cunha Malheiros Santana

Entender as políticas educacionais atuais não é uma tarefa fácil, sobretudo se pensarmos na importância crescente das avaliações externas. Por isso, é preciso que as analisemos inseridas no seu contexto social, pois elas refletem a (e são reflexos da) sociedade que as adota.

Para Afonso (2009), quando pensamos em políticas públicas, não se pode ignorar o tipo de Estado, uma vez que ele determina a base destas políticas. Dale (1994) partilha da mesma ideia e afirma que o Estado não pode ser visto como algo abstrato ou até mesmo neutro, nem tampouco deve ser confundido com governo.¹ Para o autor, a maneira como o Estado administra suas contradições e conflitos evidencia quais são as suas preocupações centrais, por isso é importante conhecer as políticas educacionais adotadas pelo Estado.

Dentre as novas políticas educacionais adotadas, acreditamos que a mais importante é a criação e a consolidação dos sistemas de avaliação externa. Até a década de 1980, tínhamos o que ficou conhecido como “Estado do Bem-Estar Social”; nele, o Estado era o detentor das políticas educacionais e, mesmo que representasse os valores das classes dominantes, ele tinha autonomia para administrar a educação² (AZEVEDO, 1997).

1 Para mais informações sobre a distinção entre políticas de Estado e de governo, cf. Höfling (2001) e Dale (1994).

2 Entendendo o Estado como uma “organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado

Tal concepção de Estado não servia às políticas neoliberais, pois estas defendiam uma redução na atuação estatal. Com o ajuste fiscal, acompanhado do pagamento da dívida externa e da privatização como forma de aumento da competitividade local e internacional, a palavra de ordem passou a ser *competitividade* (FREITAS, 2004). Nesse contexto, era preciso um novo modelo de Estado, um “Estado Avaliador”. De acordo com Dias Sobrinho (2002, p. 28), o “estado deixou de ser o provedor de benefícios e serviços que a sociedade utiliza para superar seus problemas e passou a exercer severo controle e forte fiscalização”. Tal Estado criou os sistemas avaliativos, portanto, como uma forma de controlar a educação.

A avaliação da educação é afetada pela política adotada por cada sociedade, por isso “as funções da avaliação têm que ser [...] compreendidas no contexto das mudanças educacionais e das mudanças econômicas e políticas mais amplas [...] a avaliação é, ela própria, uma atividade política” (AFONSO, 2009, p. 19). Essa avaliação gera efeitos políticos, tais como o ranqueamento das instituições de ensino, diferentes recursos para as escolas e a aceitação de níveis diferentes de ensino dentro de um mesmo sistema.

A avaliação sempre esteve presente enquanto uma política pública, mas há uma mudança de enfoque na avaliação a partir do final da década de 1980. No “Estado do Bem-Estar Social”, a avaliação servia para analisar o rendimento dos programas sociais e melhorá-los, destinando mais verbas a eles. No Estado Avaliador, “prevalece a lógica de controle e da racionalidade orçamentária” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 28), que implica redução dos investimentos. Embora nos dois momentos do Estado brasileiro a avaliação estivesse presente, foi a partir da década de 1980 que ela assumiu o modelo que apresenta hoje, recebendo os nomes de avaliação externa e avaliação em larga escala.

Chamamos de *avaliação externa* toda avaliação que é realizada ou idealizada por órgãos externos à escola. Ela é pensada e montada fora da escola, mesmo que seja aplicada pelos professores da própria instituição de ensino, podendo ser de larga escala ou não. Ela receberá o nome de *avaliação de larga escala* se for aplicada num sistema de ensino inteiro, podendo ser da esfera municipal, estadual ou federal. Ela ainda pode ser chamada de *amostral* – caso avalie somente alguns alunos deste sistema – ou *censitária* – caso avalie todos os alunos matriculados numa mesma série de determinado sistema de ensino.

território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social” (AFONSO, 2001, p. 17).

Avaliação externa pode designar avaliação a uma instituição, realizada por um profissional ou firma especializada neste tipo de consultoria, abrangendo todo o escopo ou apenas parte das ações institucionais. Avaliação de larga escala é um procedimento amplo e extensivo, envolvendo diferentes modalidades de avaliação, realizado por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino, ou seja, todas as escolas de um determinado nível ou série deste sistema, mesmo que utilizando procedimentos amostrais, na maior parte das vezes voltada predominantemente para o foco da aprendizagem dos alunos e com a finalidade de obter resultados generalizáveis ao sistema (WERLE, 2010, p. 22).

A criação de um novo sistema avaliativo fez com que a legislação brasileira precisasse de uma atualização. Em vista disso, todo um aparato legal foi construído, de modo a legitimar o poder das avaliações em larga escala. Este respaldo legal foi anunciado pela Constituição de 1988 e reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 9.394/1996), que explicitou a função do Estado de avaliar a educação básica:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - *assegurar processo nacional de avaliação* do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino (BRASIL, 1996, grifo nosso).

A partir da criação da LDB, os sistemas de ensino passaram a ser alvo de uma série de processos externos de avaliação, como meio de reforçar o controle dos resultados e assegurar a qualidade. As discussões sobre a temática da qualidade e da criação dos sistemas avaliativos não envolveram os profissionais da educação, sobretudo os da educação básica, e também não levaram em conta as diferentes concepções de educação, tampouco as finalidades desta: apenas enfatizaram a relação custo-benefício e a necessidade de divulgação dos resultados – por isso a valorização dos índices de evasão, repetência e exclusão. A educação passou a ser vista como um serviço, não como um direito, e a escola como uma organização, não como uma instituição.

A escola percebida como uma organização privilegiou a avaliação externa em diferentes níveis de ensino, enfocando a competitividade entre as escolas e/ou entre os professores, como se “a qualidade fosse produto da própria competição e não de uma construção coletiva” (FREITAS, 2004, p. 148).

Este modelo de avaliação externa apareceu como uma forma de justificar um investimento desigual na educação, uma forma de controlar os conteúdos desenvolvidos nos diferentes sistemas de ensino e de estimular a competitividade e o *accountability*.

Tais características estão interligadas e, juntas, promoveram o surgimento do que chamamos de *Estado Avaliador*. É difícil precisar uma data para o surgimento do Estado Avaliador, uma vez que ele engloba muitas ações que, aparentemente, são isoladas, mas que estão articuladas à construção de uma ideia-chave central. No entanto, para efeito de situar o Estado Avaliador no panorama das mudanças acontecidas na educação, podemos pensar na década de 1980 como um marco inicial, embora esta expressão tenha sido criada criada por Guy Neave no final da década, em 1988. Escolhemos este período por dois fatores: um deles foi a crise do petróleo de 1973 e 1974, que proporcionou uma diminuição de investimento nas áreas sociais, um decréscimo das avaliações qualitativas e a propagação de um discurso de racionalidade técnica. O outro fator foi o relatório *A Nation at Risk* (1980). Neste documento se analisava o mau desempenho dos estudantes norte-americanos em testes internacionais e se enfatizava a preocupação com o desenvolvimento tecnológico do país. A partir deste relatório, duas medidas foram tomadas: a prestação de contas (*accountability*) e a competição entre as escolas. Tais medidas anunciavam o surgimento de um Estado Avaliador.

Accountability pode ser definido como um modelo de prestação de contas para a sociedade. Este conceito surgiu juntamente com a ideia de responsabilização pelos resultados obtidos nas avaliações, o que vem justificando a exploração dos resultados das avaliações pela mídia e os ranqueamentos produzidos por ela, estimulando a competição entre as escolas e os sistemas de ensino – lógica também presente no mercado.³

A importação das ideias de mercado parte da justificativa de que o indivíduo conhece mais as suas necessidades do que o próprio Estado. Este discurso tem servido para aumentar as diferenças entre os sistemas de ensino e culpabilizá-los pelos seus fracassos. Neste sentido, é possível afirmar que as políticas públicas na área da educação refletem, de uma maneira ou de

3 Para mais informações, cf. Afonso (2009).

outra, o caráter excludente e seletivo da nossa educação, que não garante a qualidade de ensino para todos (AZEVEDO, 2001).

A implantação dos sistemas avaliativos com estas características não é uma exclusividade do Brasil, uma vez que as políticas aqui implantadas são oriundas de diferentes contextos. Neste sentido, Dale (2004, p. 427) fala de uma “Agenda Global Estruturada para a Educação”, na qual o autor aponta uma influência externa inegável sobre as políticas nacionais e defende a ideia de que a globalização foi a forma encontrada para se manter o capitalismo. A globalização, segundo o autor, tem a sua base em três vertentes: econômica, política e cultural. No campo econômico, há o hiperliberalismo; no político, a ideia de governação sem governo; e no campo cultural, a propagação da ideia de mercadorização e consumismo: a procura pelo lucro ainda é o “motor do sistema capitalista” (DALE, 2004, p. 437).

Neste contexto – no qual a busca pelo lucro impera – a concepção de educação também é diferente. Ela está centrada em algumas questões principais: o que é ensinado, a quem, como e por quem; como são organizados e geridos estes processos e quais as consequências deste processo; como eles são financiados, fornecidos e regulados.

Sá (2009) e Dias Sobrinho (2000) complementam as afirmações de Dale (2004). Para os autores, quando pensamos em *por que se avalia, para quem se avalia, o que se avalia e como se avalia*, há que se pensar numa concepção de escola, no nosso caso, uma escola excludente.

Todo processo de avaliação passa pela existência de padrões de referência que são selecionados e hierarquizados de acordo com o contexto e com a sociedade à qual a avaliação está vinculada. Para Natércio Afonso (2004), toda avaliação traz, em sua base, o confronto da situação real (aquela vivida e alvo da avaliação) e daquela virtual, deduzida a partir de padrões de referência. Estas duas situações, normalmente, são discrepantes.

A escolha por indicadores qualitativos (como a relevância dos conteúdos na formação dos professores) ou quantitativos (número de alunos por sala, número de retidos, resultados escolares) depende de quem solicita esta avaliação. No nosso caso, o que tem solicitado as avaliações é o Estado, por isso é ele que decide o que será avaliado. Desta forma, a avaliação, embora pareça neutra e imparcial, é subjetiva e tendenciosa, pois as escolhas que nela são feitas conduzem a determinados juízos e resultados.

[...] não pode ignorar-se que a legitimação da avaliação decorre sobretudo do exercício do poder: avalia quem 'pode' avaliar e é avaliado quem 'deve' ser avaliado. E quanto mais poder tem quem 'pode', mais a avaliação 'é' (parece) objetiva (AFONSO, 2004, p. 152).

Neste sentido, Natércio Afonso (2004) corrobora com as ideias de Madaus (1988) ao afirmar que a avaliação tem um poder simbólico. Para Natércio Afonso (2004, p. 153), "na realidade, não há avaliação neutra e objetiva: tem sempre um cliente e uma agenda". O poder da avaliação consiste na sua credibilidade, acredita-se que ela seja neutra, imparcial e objetiva e ignora-se que ela seja reflexo de tensões, tanto burocráticas como mercantis.

Pela lógica burocrática, a avaliação é um instrumento de planejamento e gestão de serviços públicos, responsável por guiar ações. Pela lógica mercantil, a avaliação é um meio de controle social sobre o serviço público, como uma prestação de contas (*accountability*) para a sociedade sobre o que está sendo feito na educação pública.

A implantação dos sistemas de avaliação das escolas tem seguido a lógica mercantil, aumentando o controle do que é ensinado na escola pública, valorizando a prestação de contas e desresponsabilizando o Estado pela qualidade da educação que é oferecida.

Há a promoção de um discurso que prega a necessidade de uma reforma educativa, guiada pela busca da "excelência" e em relação "à eficácia e eficiência, à competitividade e produtividade" (AFONSO, 2009, p. 85). Este tipo de discurso tem justificado a diminuição dos investimentos nas escolas públicas e, em contrapartida, há uma valorização do ensino nas redes privadas.

[...] acabaram por transferir para as comunidades locais a responsabilidade pela superação dos fracassos educativos e justificaram que o Estado reforçasse a sua participação na avaliação (agora sob a forma de controle mais rigoroso) dos resultados escolares (AFONSO, 2009, p. 86).

Ao Estado cabe avaliar a educação, mas ele se exime da responsabilidade pela qualidade desta propagando um discurso que culpabiliza a escola pelos seus fracassos, pois, aparentemente, as unidades escolares têm mais autonomia que outrora. O Estado não deixou de controlar a educação, pelo contrário, ele aumentou seu controle sobre ela. Por isso é possível afirmar que o Estado não é "mínimo": ele simplesmente modificou a forma de controle. As avaliações e a importação das ideias de mercado surgem amparadas e defendidas pelo Estado, não foi "um processo espontâneo, completamente fora do âmbito do estado" (AFONSO, 2009, p. 114), foi o contrário: a própria

política de Estado adotou uma postura de instituir a lógica do mercado dentro de suas instituições, atenuando as fronteiras entre um e outro.

O discurso sobre um aumento da autonomia das instituições de ensino é bastante difundido dentro do Estado Avaliativo, juntamente com as ideias de Estado Mínimo e de aumento da liberdade institucional. Entretanto, o aumento desta aparente “liberdade” não significa descentralização ou autonomia, visto que as avaliações existem para fiscalizar se as exigências do mercado estão sendo atendidas. Em vista disso, é possível concluir que a descentralização e o controle regional são parte de uma estratégia global indissolúvel, que visa o reforço do controle central e o reforço da lógica do *accountability*.

Neste cenário, podemos afirmar que as avaliações em larga escala são, principalmente, um dispositivo de controle do Estado sobre o que se ensina nas instituições públicas, sendo capaz de estimular a concorrência e a competição, uma vez que os resultados obtidos nestas provas servem para a elaboração de rankings – o que reforça a ideologia da exclusão.

Embora tenhamos a impressão de que o Estado Avaliativo conceda maior autonomia para as instituições de ensino, trata-se apenas de uma “impressão”. Esta autonomia não é real, pois foram criados os sistemas de avaliação que, tal como um controle remoto, controlam as instituições de ensino de longe. Continuamos tendo um sistema educacional centralizado, que age de cima para baixo.

Afonso (2007) afirma que, ao mesmo tempo que o Estado reforçou o seu poder coercitivo, acentuando seu papel de controle no que é ensinado e avaliado nas escolas, ele se desresponsabilizou dos resultados, culpabilizando os sistemas de ensino (a escola, os professores e os alunos) pelo seu desempenho, permitindo a expansão educacional. O discurso da autonomia – que acabou não acontecendo na prática – serviu para justificar o uso das avaliações.

[...] assistiu-se a um aumento do controle do Estado sobre as escolas, através, por exemplo, da criação de currículos e parâmetros curriculares nacionais (PCN), bem como através da definição de ‘competências essenciais’ em diferentes níveis de ensino [...] ou revalorizaram-se e atualizaram-se os dispositivos de inspeção e a implementação de novas formas de avaliação externa (AFONSO, 2007, p. 16).

A justificativa para a criação dos sistemas de avaliação tem sido o aumento da competitividade econômica, da eficiência do Estado e da melhoria da qualidade escolar. Esse discurso da qualidade, conforme analisa Afonso (2007), se mostra sedutor, pois reduz *qualidade* a uma nota obtida numa avaliação realizada, comumente, em duas disciplinas (Português e Matemática),

“sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos” (AFONSO, 2007, p. 18).

A avaliação é uma política pública capaz de fornecer diferentes informações sobre a aprendizagem dos estudantes e sobre o contexto no qual a instituição está inserida. No entanto, ela depende de outras ações para resolver os problemas com os quais se depara – por isso o grande dilema é o *que fazer* a partir dos resultados encontrados. A avaliação externa apenas mostra o resultado, o produto final da aprendizagem; neste sentido, é possível afirmar que ela não avalia o processo, mas apenas o produto. Nas palavras de Afonso (2009), trata-se da

ênfase genérica na avaliação dos resultados (e produtos) e a consequente desvalorização da avaliação dos processos, independentemente da natureza e fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas (AFONSO, 2009, p. 118).

As avaliações, portanto, têm cobrado o produto final (um bom resultado nos testes) sem se preocupar com a forma como ele é obtido. Esta política pública utiliza os resultados dos testes estandardizados (e a sua grande divulgação) para estabelecer uma responsabilização das escolas – por isso a construção da ideia de que a escola pública não é de qualidade por causa dos profissionais que nela atuam. Ao mesmo tempo em que consegue o apoio dos cidadãos, o Estado Avaliador articula a avaliação – que representa a imposição do que é ensinado – à ideologia do mercado educacional – que consiste na competição entre as escolas e na implantação da ideologia meritocrática.

Neste contexto, a avaliação é um instrumento de destaque, pois apresenta como principal finalidade medir a eficiência do sistema de ensino e guiar mudanças nele. A avaliação é sempre baseada num determinado currículo, que valoriza um determinado tipo de ser humano – neste caso, um ser humano que possa se tornar consumidor e, portanto, seja inserido no mercado. A elaboração dos critérios de avaliação é parte de um todo que está subordinado à ideia central do Estado Avaliador: qualidade, competição e mercado.

Afonso (2001) afirma que o Estado Avaliador na educação básica foi responsável por promover a competição, através da avaliação externa e da racionalidade mercantil. O Estado Avaliador está associado ao mercado, ou melhor, ao conceito de “quase mercado”, criado por Le Grand (1991), uma vez que não se trata de um conceito de “mercado” comum, mas sim de um conceito que foi adaptado para a área educacional.

Para Le Grand (1991), a expressão *quasi-markets* significa adotar alguns princípios do mercado para as políticas sociais, pensando em reduzir os gastos com estes setores.

All these reforms had a fundamental similarity the introduction of what might be termed 'quasi-markets' into the delivery of welfare services. In each case, the intention is for the state to stop being both the funder and provider of services (LE GRAND, 1991, p. 1257).⁴

O Estado implantou a lógica de quase mercado como se isto fosse natural, mas não abdicou de seu poder de decisão sobre o sistema de ensino. Neste sentido, a avaliação externa reforçou o controle do Estado na educação, uma vez que ele é que avalia e determina o que será avaliado. A educação passa a ser vista como uma mercadoria que pode ser comprada e vendida; em decorrência disto, acaba trazendo consequências e mudanças operacionais para a legislação de cada país, incluindo a maneira de financiar a educação.

O Estado Avaliador parou de financiar diretamente muitos setores sociais – ou pelo menos teve o seu financiamento dividido com outros setores. Por isso, as parcerias com empresas foram incentivadas em todas as áreas sociais, com o objetivo de gerar economia para os cofres públicos. A partir do momento em que as áreas sociais (como saúde, educação, habitação, entre outras) passam a aceitar financiamento externo, passam também a fazer concessões e a alterar algumas de suas regras, incorporando valores da lógica de mercado (tais como a competição, a diminuição de custos, o ranqueamento de instituições) e diferentes níveis de financiamento de acordo com o seu desempenho.

As políticas neoliberais, marcadas pela redução do Estado e pela criação de um quase mercado nas áreas sociais (não somente na educação), afetaram diretamente a política de diversos países e guiaram as orientações dos programas de desenvolvimento e financiamento, a saber, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir, quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na

4 Tradução livre: "Todas essas reformas tinham uma semelhança fundamental na sua introdução que poderia ser denominada "quase mercado" na prestação de serviços de assistência social. Em cada caso, a intenção é que o Estado deixe de ser o financiador e o provedor de serviços".

provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de 'encorajamento do mercado' (BARROSO, 2005, p. 741).

Deve-se entender por "encorajamento do mercado" a importação de diversas ideias vindas da lógica econômica para os sistemas educativos (baseada na redução de investimentos), os valores (competição, concorrência, individualismo) e os modelos de gestão empresarial. Estas ideias foram incorporadas como sinônimos de modernização. Neste contexto, a ideia de "serviço público" foi substituída pela ideia de "serviço para clientes", e o "bem comum educativo" foi trocado por "bens", como qualquer outro, distribuídos de forma desigual (BARROSO, 2005).

A avaliação como uma política pública tem reforçado a lógica da regulação ao invés da emancipação, gerando um "desequilíbrio a favor do Estado e do mercado, em prejuízo da comunidade" (AFONSO, 2009, p. 123).

Esta parceria entre Estado e mercado não deu bons frutos, pois aumentou a exclusão dentro dos sistemas de ensino. Por isso, Barroso (2005) afirma que, atualmente, se defende a criação de um "Estado Forte", mas com uma ação limitada, o que significa uma tendência de recuo das políticas radicais do neoliberalismo e do mercado. Para o autor, estamos vivendo um "processo de recomposição" (BARROSO, 2005, p. 745), dentro do qual é preciso pensar o tipo de ser humano e de sociedade que queremos formar, revendo o papel da educação e da escola pública neste contexto.

[...] falta ao mercado (entre outras coisas) a sensibilidade social que permita atender aos que, pelas mais diversas razões, exigem mais tempo, mais dinheiro e melhores recursos para obterem o sucesso educativo a que têm direito. Por outro, o Estado social não pode estar limitado (como querem os defensores de políticas neoliberais neste domínio) a cumprir as funções de 'carro-vassoura' dos excluídos que o mercado enjeita (por questões de rentabilidade e eficácia) (BARROSO, 2005, p. 746).

O autor defende que a escola pública deve buscar novas formas de se organizar em diferentes áreas (pedagógica, educativa e na modalidade de regulação e intervenção) que propiciem formas de a escola se tornar um espaço de decisão coletiva, sem que o Estado deixe de ser responsável por ela. Aumentar a participação democrática é vital para que a educação pública tenha qualidade; para isso, é necessário repolitizar a própria educação.

Afonso (2009) também acredita na importância da escola pública. Para ele, a escola pública tem um papel fundamental dentro do Estado, pois

representa um instrumento de reprodução de uma visão de identidade comum a todos dentro de um país. A intervenção do Estado na educação fez da escola pública um agente homogeneizador, por isso é impossível reproduzir o discurso de que o Estado não se incomoda com a educação que oferece. O Estado atua de tal modo a garantir que a escola pública seja exatamente como ela é. Refletir sobre a posição do Estado na área educacional é fundamental para que possamos conhecer o papel real da avaliação externa e, assim, modificá-la.

Uma luz no fim do túnel

Toda avaliação pode servir a diferentes finalidades, dependendo do seu uso. As avaliações podem estimular a emancipação ou aumentar a regulação dentro do sistema de ensino, o que enfraquece a autonomia da escola e dos professores. Normalmente, os resultados destas avaliações são usados para culpar as intuições de ensino pelos resultados obtidos, e não é feita uma análise sobre a natureza das políticas educacionais impostas. Acreditamos que este tipo de avaliação não contribua para a melhoria da qualidade da educação – o que não significa que podemos desprezar o seu potencial enquanto instrumento para a melhoria dessa qualidade.

A avaliação, por si só, não é boa ou má; o que irá determinar o seu papel dentro das políticas públicas é a maneira como os seus resultados são tratados. Neste sentido, é possível afirmar que, no contexto atual, no Brasil, estas políticas estão sendo usadas para aumentar o controle sobre o trabalho da escola, aprofundar as desigualdades e diminuir (e direcionar) os investimentos na área da educação, bem como construir e legitimar a ideologia da meritocracia, sem que se discuta a natureza das políticas públicas.

Estas políticas não são irreversíveis. Diante disso, é possível (e necessário) pensarmos em alternativas. Autores como Nevo (1998a; 1998b; 2006) nos fazem pensar em alternativas para que a avaliação contribua para o aumento da qualidade da educação. Acreditamos que uma avaliação produtora da qualidade seja aquela que promova a emancipação da escola – o que só poderá ser feito através do diálogo entre a avaliação externa e a interna.

Neste diálogo, caberá à escola o papel de protagonista, e não de simples coadjuvante. Mesmo sabendo que uma avaliação emancipatória não depende apenas da escola (ou dos professores), não podemos negar a importância de seu papel, de se ligar à comunidade, criar lideranças locais e promover a reflexão sobre o impacto das políticas educacionais.

O problema não é a avaliação, mas sim a maneira como ela está sendo feita e as ações que estão sendo desenvolvidas a partir dela. Uma avaliação que se destina a “medir” a qualidade do ensino oferecido não pode estar centrada apenas na aprendizagem dos alunos: ela precisa reunir informações sobre diversos fatores.

É preciso avaliar a própria política educacional, avaliar como está sendo feita a formação destes professores e como eles entendem os processos avaliativos aos quais as escolas estão submetidas.

Esta avaliação que vem promovendo o reforço da exclusão e da diferenciação da qualidade de ensino não pode se proclamar como instrumento desta qualidade. A avaliação que pode gerar qualidade deve ser feita de outro modo: deve ter uma base dialógica.

O processo de avaliar tem uma natureza política que, para gerar alguma mudança que resulte num aumento da qualidade de ensino, deve ser integradora. Ela não pode ser vista como uma avaliação do produto, aparecendo desconectada do contexto, pelo contrário: a avaliação institucional deve ser holística e integrar o sistema de ensino. Para que isto aconteça, a avaliação deve ser *assumida* pela escola. Caso não o seja, ela gerará resistência no sistema de ensino e produzirá imagens distorcidas da realidade (SÁ, 2009).

A avaliação institucional (ou qualquer outro tipo de avaliação) não pode ser reduzida a alguns procedimentos técnicos – ainda que sofisticados, orientados por obsessões métricas, por mais imperativas que estas se apresentem. Por isso Sá (2009) afirma que a avaliação não pode ser vista como a solução para todos os males.

Esperamos que, ao elucidar as características do Estado Avaliador, tenhamos evidenciado que ele representou um retrocesso para as políticas públicas, pois supervalorizou aspectos quantitativos e positivistas nas avaliações, negligenciando o social e a sua importância na aprendizagem. É preciso pensar em estratégias para usar as avaliações externas de outro modo, que ultrapasse o simples ranqueamento, um uso voltado para o diálogo e que tenha, na escola, uma parceira na busca por um ensino de qualidade.

Corroborando com esta ideia, Afonso (2012) acredita que exista a possibilidade de uma prestação de contas que não fira a autonomia da escola, ao contrário: que possa até reforçá-la. Neste sentido, sugere a elaboração de um relatório de autoavaliação, que conte com a participação da comunidade e de avaliadores externos. A importância do *accountability* como uma ferramenta para a obtenção da qualidade depende do que será feito para melhorar a aprendizagem em cada sistema de ensino.

Pensar em qualidade na educação é pensar no equilíbrio da tríade Avaliação-Estado-Instituição de Ensino. Para que isto seja possível, a avaliação externa, tal como afirma Nevo (1998a; 1998b; 2006), deve exercer um papel dialógico com as instituições avaliadas, e não uma relação impositiva e arbitrária, na qual estipula regras e cobra resultados sem acompanhar o processo. É preciso pensar num outro modelo de avaliação que seja capaz de acompanhar todo o processo de ensino e envolver os seus agentes locais, tais como os professores e os próprios estudantes.

Referências

- AFONSO, A. J. A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n. 37, p. 33-48, nov. 2001.
- _____. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Contrapontos*, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.
- _____. *Avaliação educacional: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2009.
- _____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em Educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- AFONSO, N. Avaliação e Desenvolvimento organizacional da Escola. *Revista Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 150-169, maio/ago. 2004.
- AZEVEDO, J. M. L. *A Educação como Política Pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- _____. O Estado, a política educacional e a regulação do setor Educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). *Gestão da educação: Impasses, perspectivas e compromisso*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 17-42
- BARROSO, J. O Estado, a Educação e a regulação das Políticas Públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 2, 1994. Disponível em: <<http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC2/2-6-dale.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2013.
- _____. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis: Vozes, 2000
- _____. Campo e caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002. p. 13-62.
- FREITAS, L. C. A Avaliação e as reformas dos anos de 1990, novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 86, 2004. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=873137180008>>. Acesso em: 05 abr. 2012. (mimeo).

- HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Caderno Cedes*, Campinas, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 06 set. 2012.
- LE GRAND, J. Quasi-Markets and social policy. *The Economic Journal*, Londres, v. 101, n. 408, p. 1256-1267, set. 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/MhcbOR>>. Acesso em: 19 fev. 2013.
- MADAUS, G. F. The influence of testing on the curriculum. In: TANNER, L. N. *Critical issues in curriculum: Eighty-Seventh Yearbook of the National Society for the Study of Education*. Illinois: NSSE, 1988. p. 83-121.
- NEAVE, G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.
- NEVO, D. Avaliação por Diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: SÁ, V. A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 87-108, jan./mar. 2009.
- TIANA, A. (Coord.). *Anais do Seminário Internacional de Avaliação Educacional*. Tradução de John Stephen Morris. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), 1998a.
- _____. La evaluación mediante el dialogo: una contribución posible al perfeccionamiento de la escuela. *Perspectivas*, v. 28, n. 1, mar. 1998b.
- _____. Evaluation in Education. In: SHAW, I. F.; GREENE, J. C.; MARK, M. M. *Handbook of Evaluation: policies, programs and practices*. Londres: SAGE Publications, 2006. p. 440-460.
- WERLE, F. O. C. (Org.). *Avaliação em Larga Escala: foco na Escola*. Brasília: Liber Livro, 2010.

Avaliação e emancipação: a perspectiva da Sociologia da Avaliação

Andreliza Cristina de Souza

Introdução

Ao se tratar da Educação como elemento que possibilita a transformação da realidade social, é preciso considerar-se frente a um tema profundamente complexo, amplo e desafiador. Nesse sentido, o conhecimento científico construído no decorrer da história da humanidade serve como ponto de partida para o processo educativo, que é estruturado e permeado também pelas relações pessoais, sociais, aspirações e intenções de cada ser humano envolvido com a educação.

A avaliação é um tema cadente nos estudos sobre a educação. Ao longo dos anos, as concepções sobre avaliação evoluíram e ficaram mais complexas e sofisticadas. Isso porque, enquanto prática social, não é possível dissociar a avaliação dos contextos históricos e sociais nos quais ela está inserida. Assim, à medida que as sociedades mudam, as práticas educativas também se alteram.

As pesquisas e os estudos contemporâneos em avaliação vêm possibilitando a construção de novos saberes e a consolidação de um campo fundamental para o desenvolvimento da avaliação em educação, e para compreender a avaliação em suas várias nuances e enquanto instrumento emancipatório, é primordial entender seus fundamentos enquanto *ciência* e enquanto *campo* de produção de conhecimento. Nesse sentido, este capítulo abordará a avaliação como instrumento que promove a emancipação numa perspectiva sociológica, ou seja, que compreende os fenômenos sociais e seus intervenientes para a educação.

O texto está dividido em três partes. Inicialmente, a temática será discutida no sentido de aproximar o leitor do objeto de estudo ora tratado: a avaliação. Num segundo momento, o conceito de *emancipação* será esclarecido apoiando-se em autores como Habermas (1990; 1999; 2000), Adorno (2003) e Santos (1991). Na sequência, será estabelecida a relação entre avaliação e emancipação, proposta por Saul (2010) e Dias Sobrinho (2003a; 2003b; 2004), apontando para as tendências de análise na perspectiva sociológica da avaliação com base nos estudos de Afonso (1999; 2007; 2009). Para finalizar, serão tecidas as considerações finais. Espera-se que este texto contribua para as discussões sobre o tema e para o entendimento da necessidade de avaliações que levem à emancipação.

Definindo *avaliação*

Conceituar *avaliação*, suas tendências e perspectivas não é uma empreitada das mais simples. É necessária uma compreensão para além de seu significado: é preciso conhecer a sua essência. Para início de conversa, entendemos que avaliar é conhecer um objeto, uma realidade ou um sujeito, e para se realizar uma avaliação é necessário investigar, diagnosticar o objeto ou o sujeito avaliado, observar suas características principais, bem como reconhecer os sentidos e significados oriundos do processo avaliativo (SOUZA, 2012).

Para Cappelletti (2002), a avaliação constitui sua essência em uma investigação realizada de forma crítica sobre uma situação. Essa investigação permite “compreender e interpretar os confrontos teóricos/práticos, as diferentes representações dos envolvidos, e as implicações na reconstrução do objeto em questão” (CAPPELLETTI, 2002, p. 32). Para a autora, esse processo influencia intencionalmente a realização de estudos, reflexões, releituras, promovendo ações/decisões num movimento de problematização e ressignificação na direção de transformações qualitativas e de relevância teórica e social.

Gatti (2009, p. 8) aponta que a avaliação “é um campo de estudos com teorias, processos e métodos específicos”, e que fazem parte deste campo subáreas, como, por exemplo, a avaliação institucional e a avaliação de programas. A autora esclarece que o campo da avaliação como um todo – em especial o de políticas públicas – é um campo relativamente novo no Brasil, qualificando-o como sujeito a críticas ideológicas, mostrando que a massa intelectual envolvida, embora ainda pequena, vem crescendo em função de programas avaliativos.

Considera-se impossível realizar um ato avaliativo sem atender aos pressupostos de ordem filosófica e às concepções de homem, de mundo e de sociedade que acompanham este ato, pois a complexidade do fenômeno avaliativo está permeada por valores, bem como por aspectos culturais, éticos, políticos e ideológicos – e todos esses intervenientes influenciam a dinâmica social da avaliação. Frente a essas afirmações, destacamos que a avaliação se constitui como um termo histórico e social, desde sua origem até suas diversas aplicações, pois toda postura avaliativa adotada, cada enfoque, representa o tipo de sociedade que ela quer servir.

Para Dias Sobrinho (2003b), a avaliação é parte fundamental dos contextos humanos e sociais, mergulhados em ideologias, valores, jogos de interesses e disputas de poder. Segundo o autor, “a avaliação é fundamentalmente política porque pertence ao interesse social e produz efeitos públicos de grande importância para as sociedades” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 93). Assim, a avaliação tem enorme relevância social, seja pelos efeitos que produz ou pelo papel fundamental que exerce, servindo de base para decisões que influenciam a vida das pessoas. Fernandes (2010) também alerta que a avaliação não é um ato neutro, uma vez que, sendo prática social, carrega consigo questões éticas, políticas e sociais. Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 26, grifo nosso) reafirmam esta ideia dizendo que “avaliar significa compreender *todas as dimensões e implicações* do objeto ou política avaliada”.

Gadotti (2005), por sua vez, defende que a avaliação faz parte da reflexão humana e constitui um processo intencional, sendo auxiliado por outras ciências, uma vez que “refletir é também avaliar, e avaliar é também planejar, estabelecer objetivos etc.” (GADOTTI, 2005, p. 9). Isso mostra a necessidade de que sejam estabelecidos critérios claros para o ato avaliativo, pois estes condicionam os resultados e devem sempre estar condicionados aos objetivos iniciais da avaliação, esteja ela voltada para a aprendizagem, para instituições, para políticas ou para outros objetos avaliados.

Freitas et al. (2009) enunciam que a avaliação da aprendizagem, a avaliação institucional e a avaliação de sistemas compõem diferentes níveis de avaliação, que são, no entanto, integrados. Os autores defendem uma posição mais articulada, construtiva e menos dicotômica nas práticas avaliativas. Além disso, para eles, a avaliação da aprendizagem ao final do processo de ensino e aprendizagem é motivo de preocupação, considerando a multiplicidade, a dinâmica e a contradição deste processo. Outra inquietação trazida pelos autores é a relevância social do saber produzido pela educação escolar enquanto elemento de estratificação social, o que reitera que as

avaliações envolvem, além de outros elementos subjetivos, juízos de valor dos professores.

Dias Sobrinho (2003b) contribui destacando que, uma vez que a avaliação produz efeitos, ela não promove resultados absolutos e inquestionáveis. O autor complementa afirmando que não se pode escolher qualquer avaliação afirmando ser indiferente fazê-la ou não. “Se a avaliação fosse isenta de valores, fosse mero instrumento técnico, não produziria contradições e, portanto, não se transformaria em campo de disputas acirradas – o que, aliás, ocorre com qualquer ação ou fato social” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 92).

O autor argumenta que, com o crescimento do campo da avaliação, principalmente no que tange a sua complexidade e sua inserção nos campos político e social, ficam claras as contradições¹ existentes, principalmente quando estas não são meramente epistemológicas, mas que resultam de distintas concepções de mundo (DIAS SOBRINHO, 2003b).

Nesse viés é preciso considerar o importante papel da avaliação enquanto instrumento político, uma vez que este deve ser compreendido em todas as suas dimensões. Para Dias Sobrinho (2004, p. 706), “tão importante é o papel da avaliação do ponto de vista político e tão eficiente é ela para modelar sistemas e garantir determinadas práticas e ideologias que nenhum Estado moderno deixa de praticá-la de modo amplo, consistente e organizado”.

Os efeitos políticos da avaliação ultrapassam as dimensões individuais e estão alicerçados em metas sociais e econômicas, demandando aspectos do Estado, do mercado e de outros setores da sociedade. “Trata-se, no fundo, da ideia de sociedade que os diversos grupos em contradição querem consolidar ou construir” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 95).

Popkewitz (1992) também afirma que a avaliação é uma estratégia do Estado, agindo como parte da produção das ideias de um determinado campo social. Para ele, estudar as estratégias avaliativas exige a compreensão dos complexos processos de produção e relações de poder. Afonso (2009) complementa afirmando que

o estudo da avaliação [...] não pode deixar de considerar as eventuais mudanças nas formas de regulação social (essencialmente em nível do Estado, do mercado e também da comunidade) que se vão verificando, no âmbito de cada país, como resultado da interação de fatores

1 Tais contradições podem ser entendidas como diferentes modelos de avaliação, em que “um concebe a avaliação, sobretudo como controle. O outro concebe a avaliação sobretudo como produção de sentidos” (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 703).

internos e externos, e que atualizam as funções atribuídas a essa mesma avaliação (AFONSO, 2009, p. 17).

Para Dias Sobrinho (2003a), a avaliação não é um processo autolimitado, mas visa tornar mais compreensível o cotidiano, ultrapassando as esferas mais restritas do objeto, emanando seus efeitos para a construção da sociedade. “Em outras palavras, a avaliação está no centro das reformas, no foco das competições que se travam no campo da educação e se referem a disputas mais amplas pela construção de tipos distintos de sociedade” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 95).

Fernandes (2010, p. 15) explica que a avaliação enquanto prática social “pode contribuir para caracterizar, compreender, divulgar e ajudar a resolver uma grande variedade de problemas que afetam as sociedades contemporâneas tais como o pleno acesso à educação”. O autor defende que a prática social da avaliação, seja ela da aprendizagem, institucional ou de sistemas, não pode desconsiderar as questões sociais (políticas e éticas), e isto significa que a avaliação, num sentido amplo, deve ser orientada pelo rigor, pela sua utilidade e pelo significado e relevância social.

Dessa forma, o estudo sobre a avaliação permite observar a importância desta área teórico-acadêmica e a articulação entre avaliação da aprendizagem, avaliação institucional e avaliação de sistemas, quando estes níveis exercem influência entre si, e as concepções epistemológicas da avaliação são comuns a todos em busca de maior consciência política e menor ingenuidade do poder que o ato avaliativo possui.

Percebe-se, então, a necessidade de se compreender o papel político da avaliação para a melhoria das relações sociais e educacionais, com vistas à participação da população nos processos decisórios, numa perspectiva de emancipação, discutida com mais afinco nos itens a seguir.

Emancipação e Educação

Os estudos sobre emancipação orientaram, ao longo do tempo, os teóricos que buscavam esclarecer a racionalização como possibilidade de superação das relações de dominação do homem pelo homem. A busca pelo esclarecimento do termo remete aos estudos que procuram encontrar soluções para problemas sociais (GOMES, 2007).

A preocupação com a emancipação norteou estudos de teóricos como Marx, Theodor Adorno e Max Horkheimer. Ainda hoje essa problemática orienta os trabalhos de Jürgen Habermas, que objetiva historicizar situações

concretas no sentido de desvelar as potencialidades e obstáculos inerentes à emancipação. Gomes (2007) destaca que, para Habermas, a questão da emancipação é um projeto em construção na perspectiva da ação comunicativa, pois é necessário que, através do consenso,² haja o fortalecimento da competência comunicativa, para que a educação possa formar sujeitos para os desafios da modernidade.

É com base nos argumentos de Habermas sobre a interação comunicativa que podemos pensar com propriedade o fortalecimento do potencial emancipatório e reflexivo da razão na contemporaneidade. Para Habermas, o contexto da interação nos permite compor uma ação coordenada e integrada pelo agir comunicativo (GOMES, 2007, p. 61).

Nesse sentido, Habermas compreende que o sentido atribuído à emancipação deve ser repensado, com objetivo de apontar novas alternativas para a incerteza da modernidade. O teórico demonstra, em seus escritos, que o grande desafio imposto a essa tarefa está em reconstruir a razão pela criticidade, e que a racionalidade deve ser entendida como a inclinação dos sujeitos que são capazes de falar e de agir, de buscar uma compreensão sobre o mundo, orientando-se “pelas pretensões de validade que estão assentadas no reconhecimento intersubjetivo” (HABERMAS, 2000, p. 437). Isso posto, a razão deve estar orientada por interesses práticos e por interesses emancipadores. A emancipação, então, aponta para uma perspectiva de mudança, de transformação social (HABERMAS, 2000).

Dessa forma, será possível um novo equilíbrio para que o agir comunicativo leve à emancipação e aja como legitimador do discurso e da ação (GOMES, 2007). Habermas (1999, p. 24) afirma que “a racionalidade tem menos a ver com o conhecimento, ou com a aquisição de conhecimento, e mais com a forma em que os sujeitos capazes de linguagem e de ação fazem uso do conhecimento”.

Remetendo a uma compreensão anterior, o sentido da emancipação humana está pautado em questões da valorização do homem e da autonomia e representa a possibilidade de independência para que os sujeitos possam enfrentar e superar a situação de exploração na qual se encontram. Essa

2 “O consenso, como critério de validação do pensar e do agir, fundamentado pela busca cooperativa e processual da verdade, nos permite conceber a ideia da possibilidade de um processo de ‘desbarbarização’ das relações sociais. Assim, ao admitirmos a competência comunicativa dos sujeitos em interação, no sentido de Habermas, podemos afirmar que a humanidade pode continuar seu caminho de libertação através do aperfeiçoamento de suas ações em um processo cooperativo de aprendizagem que almeja a emancipação” (GOMES, 2007, p. 60, grifo do autor).

perspectiva, orientada em Marx, foi discutida no livro *A questão judaica*, no qual o autor argumenta contra a concepção de Estado burguês – que, embora laico, não conduz à emancipação humana.

Nessa reflexão,

o Estado livre, emancipado politicamente, atinge uma universalidade que não elimina as particularidades sociais: propriedade, classe, educação, profissão, religião. A emancipação política significa a redução das particularidades que compõem a vida humana (religião, propriedade, profissão, educação) à categoria de sociedade civil. Portanto, o Estado é livre, mas o homem não (AMBROSINI, 2012, p. 45-46).

Essa concepção foi rediscutida, e o sentido da emancipação individualista (enquanto autonomia do indivíduo) foi superado por teóricos-críticos como Theodor Adorno, que relacionou a problemática da emancipação ao contexto educacional. O autor expõe sua preocupação com o problema da emancipação, uma vez que “mesmo na literatura pedagógica não se encontra esta tomada de posição decisiva pela educação para a emancipação, como seria de se pressupor – o que constitui algo verdadeiramente assustador e muito nítido” (ADORNO, 2003, p. 171).

Para Theodor Adorno, é necessário ampliar o conceito de emancipação humana para a sociedade, de forma que esta desvele os mecanismos de dominação e alienação social através da construção de um conhecimento que supere a fragmentação científica (AMBROSINI, 2012). Essa perspectiva emancipatória é reiterada, também, por autores como Paulo Freire.

A partir do reconhecimento da condição do ser humano enquanto responsável pela sua própria construção histórica, Freire estabelece que os indivíduos mais desfavorecidos, os oprimidos, coletivamente organizados, através do desvelamento crítico da realidade, podem transformar suas existências concretas, libertando-se da opressão (AMBROSINI, 2012, p. 379).

Para Adorno, antes de qualquer afirmação, a educação deve ser crítica. Em suas palavras, “a educação tem sentido unicamente como educação dirigida a uma autorreflexão crítica” (ADORNO, 2003, p. 121). Nesse sentido, é necessário que a sociedade entenda a educação como formadora da consciência dos indivíduos, preparando-os para se confrontar com a realidade, e não para uma experiência alienada de mundo (AMBROSINI, 2012).

Para teóricos como Adorno, Horkheimer e Habermas, pensadores da Escola de Frankfurt, o papel fundamental da educação “é o fortalecimento

das formas de resistência aos processos de inculcação ideológica da indústria cultural, que se manifesta através das interações sociais determinadas pela racionalidade sistêmica” (GOMES, 2007, p. 59). Nessa perspectiva, a concretização da emancipação consiste em orientar a educação para a contestação e para a resistência.

A educação emancipatória não é somente um método. É uma filosofia! Implica em rompimento com a tradição filosófica que considera o conhecimento como apreensão do objeto por parte do sujeito... Implica romper com a visão tecnicista e positivista que estabelece hierarquias no conhecimento e privilegia a competição e o mérito. Ora, se quisermos que a barbárie não se repita, é preciso uma mudança de paradigma filosófico, político e econômico (OLIVEIRA, 2009, p. 44).

Para Habermas (1990), a emancipação não possui um único sentido, mas é perpassada por uma grande pluralidade de perspectivas teóricas. Assim, emancipação é a “libertação de energias *políticas* paralisadas” (HABERMAS, 1990, p. 93, grifo nosso). Para o autor, *emancipação* representa um processo que leva à conquista da autonomia pelas sociedades, de forma que estas se tornem livres de coerções, pautando-se na autonomia, no governo de si mesmas. Nesse sentido, a emancipação é o processo de conquista e manutenção da autonomia.

Fazendo uma leitura dos autores clássicos, Kant, no texto *Resposta à pergunta: que é esclarecimento?*, atribui um conceito ao esclarecimento, como sendo “um processo de emancipação intelectual resultando, de um lado, da superação da ignorância e da preguiça de pensar por conta própria e, por outro lado, da crítica do que foi inculcado nos intelectualmente menores por seus maiores” (SILVA; BITTENCOURT, 2013, p. 55). A compreensão de Kant leva a considerar que a emancipação se dá pelo esclarecimento, pela superação da minoridade. Para Kant,

a minoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo. O homem é o próprio culpado dessa minoridade se a causa dela não se encontra na falta de entendimento, mas na falta de decisão e coragem de servir-se de si mesmo sem a direção de outrem. Sapere aude! Tem coragem de fazer uso de teu próprio entendimento, tal é o lema do esclarecimento (KANT, 2005, p. 63).

Tal é o espírito da emancipação: tornar os homens esclarecidos, educados e livres para buscarem o conhecimento, que, reconstruído, permitirá ao sujeito refletir e interferir na realidade.

De certo modo, emancipação significa o mesmo que conscientização, racionalidade... A educação seria impotente e ideológica se ignorasse o objetivo de adaptação e não preparasse os homens para se orientarem no mundo. Porém, ela seria igualmente questionável se ficasse nisso, produzindo nada além de *well adjusted people*, pessoas bem ajustadas, em consequência do que a situação existente se impõe precisamente no que tem de pior (ADORNO, 2003, p. 143).

Nesse sentido apontamos para a educação, para a avaliação educacional e para os significados produzidos por elas, uma vez que, nesse horizonte, o sentido de emancipação se relaciona com conceitos de regulação.

Santos (1991) afirma que o projeto sociocultural da modernidade está cimentado em dois pilares basilares: o da regulação e o da emancipação. Para o autor, a regulação é constituída de três princípios, sendo eles: Estado, mercado e a comunidade; já a emancipação é constituída de três lógicas da racionalidade: a racionalidade estético-expressiva, a racionalidade moral-prática e a racionalidade cognitivo-instrumental. O equilíbrio pretendido entre regulação e emancipação é obtido pelo desenvolvimento harmonioso de cada um dos pilares e das relações dinâmicas estabelecidas entre eles. Para Santos (1991), dentre os três princípios que instauram a vinculação entre regulação e emancipação, a comunidade é o que melhor se coloca para criar uma relação positiva com o pilar da emancipação, pois contém *virtualidades epistemológicas* que fazem da comunidade um eixo que redimensiona regulação e emancipação, uma vez que alguns de seus elementos vêm sendo foco de resistência à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e da técnica.

A comunidade pode tornar-se “o campo privilegiado do conhecimento-emancipação” se este for concebido como trajetória que leva o indivíduo de um estado de ignorância a um estado de saber que se pode designar por solidariedade (um conhecimento que “progride do colonialismo para a solidariedade”); e se a solidariedade for “o processo, sempre inacabado, de capacitação para a reciprocidade através da construção de sujeitos que a exercitem” ou “sujeitos capazes de reciprocidade” (AFONSO, 1999, p. 152).

Isso justifica a necessidade de se romper com o *conhecimento-regulação* que transformou o outro em objeto, para passar a constituir o outro em uma rede de reciprocidade. Este é, então, um “conhecimento-emancipação que avança do colonialismo para a solidariedade, pela criação de relações sujeito-sujeito estabelecidas no seio de comunidades interpretativas” (AFONSO, 1999, p. 152).

Concordamos com Afonso (2009) que esta teoria é de extrema importância para fundamentar e defender uma nova perspectiva da avaliação, que se mostre diferente daquela que caracterizou as práticas avaliativas dos últimos anos e que, partindo de seus pressupostos, torne possível relocalizar a avaliação formativa na articulação entre Estado e comunidade.

Avaliação: novas perspectivas para emancipação

A avaliação é um tema disputado por diferentes áreas do conhecimento e disciplinas acadêmicas, em especial por aquelas que estão relacionadas com a educação – sem, contudo, se constituir como uma disciplina específica. Isso mostra uma sensível dificuldade em delimitar a avaliação como um campo teórico e de investigação.

Percebendo a questão da emancipação como um pressuposto cada vez mais intenso nas reflexões sobre avaliação, faz-se uma aproximação com uma perspectiva que muito se ajusta aos propósitos da avaliação enquanto instrumento que contribui para a emancipação. Entende-se ainda que a Sociologia da Avaliação explica o fenômeno avaliativo, que se refere ao fenômeno educativo – meio pelo qual pode acontecer a emancipação.

Diversos autores da atualidade reforçam a ideia de se tratar a avaliação como um objeto de análise que estaria relacionado à Sociologia da Educação, intitulado *Sociologia da Avaliação*. Neste campo, proposto por autores tais como Broadfoot (1981), Lüdke (1987; 1989), Lüdke e Mediano (1994) e Afonso (2009), o estudo se refere à problematização da avaliação com processos de mudança social e organizacional, numa perspectiva que a associe ao sentido de emancipação mediante a compreensão dos intervenientes/significados atribuídos/produzidos no processo avaliativo.

Na perspectiva sociológica – que considera os aspectos micro, meso e macrossociais que influenciam no processo educativo –, o estudo da avaliação educacional remete para os diversos enquadramentos e regulamentações que, ao longo do tempo, vêm condicionando a escolha por diferentes modelos de avaliação.

Por sua vez, no eixo predominantemente sincrônico, o estudo da avaliação educacional (enquanto vetor estruturante de uma política pública específica como a educação) não pode deixar de considerar as eventuais mudanças nas formas de regulação social (essencialmente no nível do Estado, do mercado e também da comunidade) que se vão

verificando, no âmbito de cada país, como resultado da interação de fatores internos e externos, e que atualizam as funções atribuídas a essa mesma avaliação (AFONSO, 2009, p. 17).

Lüdke e Mediano (1994) explicam que, até os dias atuais, a avaliação não havia recebido um tratamento dentro de uma perspectiva sociológica – o que, segundo as autoras, pode permitir a produção de um conhecimento mais adequado sobre os mecanismos delicados que a avaliação envolve. Elas afirmam que, finalmente, nos últimos anos, os sociólogos começaram a perceber a necessidade de conhecer melhor o fenômeno da avaliação, o que permite conhecer os processos educativos e suas possibilidades.

A Sociologia da Avaliação analisa os vários aspectos *societais* que interferem nos processos educacionais, permitindo, assim, a emancipação por meio dos processos avaliativos. “Toda avaliação tem um forte significado político e uma importante dimensão ética, não apenas técnica. Ela sempre se produz num espaço social de valores e disputas de poder, que constituem o centro das discussões públicas que a seu respeito se instauram” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 32).

Saul (2010, p. 65), que defende a avaliação emancipatória, explica que esta se caracteriza como um amplo processo de descrição, análise e crítica de uma realidade no intuito de transformá-la. “Ela está situada numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas”.

A marcante característica desta perspectiva consiste em fazer com que os envolvidos escrevam sua própria história, gerem suas alternativas de ação. Afonso (1999) assinala que uma teoria como essa, pautada na valorização do conhecimento-emancipação, na intersubjetividade, na reinvenção da comunidade, na participação e na solidariedade, está imbricada a uma análise sociológica e visa compreender os aspectos globais que intervêm na avaliação, nos processos educativos e que, conseqüentemente, agem em busca da emancipação.

Assim, a avaliação educacional não se confunde com a mera prestação de contas, não funciona tão somente como mecanismo de controle e mensuração. Para Dias Sobrinho (2003b), a intencionalidade dessa perspectiva é radicalmente distinta da pura e simples regulação, numa lógica diferente que ultrapassa largamente a simples medida e verificação.

A avaliação educativa requer a construção coletiva de um pensamento sobre a filosofia educativa, em que emergem os questionamentos a respeito dos sentidos éticos, políticos, filosóficos, ou seja, profundamente humanos, que a instituição em seu conjunto está produzindo em suas ações sociais e educativas (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 35).

Saul (2010) explica que a perspectiva da avaliação emancipatória tem os objetivos de iluminar o caminho da transformação, o que indica não só que o processo está comprometido com o que pretende transformar, com o futuro, partindo do conhecimento crítico da realidade concreta, mas também que os avaliadores acreditam no valor emancipador da abordagem através da consciência crítica, imprimindo uma direção às ações de acordo com os valores eleitos e com os quais se compromete. Esse modo de olhar e realizar permite aos avaliadores compreender que a avaliação deve conscientizar os avaliados de que a sua condição não é permanente, “pois o indivíduo pode, por meio do uso da razão, transformar-se em sujeito” (SILVA; BITTENCOURT, 2013, p. 55-56).

Inerente às teorias e perspectivas mais avançadas sobre avaliação, nos últimos anos a educação esteve sob a égide do *Estado Avaliador*, em que a avaliação educacional vem sendo realizada no sentido de *accountability*. Para Afonso (2009, p. 49, grifos do autor), a expressão significa “que o Estado vem adotando um *ethos*³ competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos”.

Dias Sobrinho (2003b) explica que o Estado Avaliador⁴ se caracteriza como um Estado forte no controle relacionado à economia. Nesse sentido,

o Estado confere maior liberdade à gestão dos meios e processos, como fator de eficácia e produtividade, podendo assim justificar a diminuição dos financiamentos e criar as facilidades para a expansão da privatização e da mentalidade empresarial em educação (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 34).

Em contrapartida, o Estado exerce rígido controle sobre os produtos com intuito de orientar o mercado. Para o autor, regulação e avaliação são coisas distintas, mas devem se completar. O Estado exerce sua função de regulação e responsabilização, instaurando procedimentos de controle, fiscalizando

3 *Ethos* é uma palavra de origem grega que significa “caráter moral”, costumes, traços comportamentais.

4 No Estado Avaliador há maior liberdade e autonomia por parte das instituições, mas essa autonomia gera um controle sobre os resultados e produtos. A instituição é livre para atingir determinados fins, mas esses resultados devem estar dentro dos moldes propostos.

para garantir a existência de condições e qualidade dos processos educativos. “A regulação deve se articular com a função de avaliação educativa, que, para além de mero controle, se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social” (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 38). Nesse sentido, haveria a necessidade da transformação das duas concepções e práticas no campo da *regulação-avaliação*.

Em outras palavras, essas transformações deveriam oferecer uma outra direção, um outro sentido filosófico e ético. Em primeiro lugar, que a regulação não tenha uma simples função burocrática e legalista, nem se esgote em si mesma, e sobretudo que a avaliação tenha sempre uma intencionalidade educativa, devendo ser concebida e praticada como ação social formativa e construtiva, não como mero controle, fiscalização e hierarquização (DIAS SOBRINHO, 2003b, p. 38).

Nessa perspectiva, o autor defende que a avaliação educativa deve ser formativa. Isso significa que a avaliação não pode ter como foco principal exclusivo o controle, tampouco restringir-se à fiscalização de normas legais e ao ajuste às demandas do mercado, uma vez que “as consequências regulatórias, a definição dos padrões de qualidade que se tornam referência para os processos de avaliação influencia diretamente o modelo de educação que se adota” (ROTHEN; BARREYRO, 2009, p. 733), o que indica a necessidade da elaboração de instrumentos mais autônomos.

Freitas (2005, p. 923) aponta que o “conhecimento externo a uma rede de ensino depende, para poder ser eficaz, de uma associação com o conhecimento interno, local, presente no interior das redes”. Para o autor, não considerar esse conhecimento existente é impedir o processo de mudança.

Esta crítica se assenta no fato de que um problema, do ponto de vista dialético, não pode ser resolvido de fora dele, mas sim desde dentro dele, levando em conta as contradições reais da sua existência. Portanto, são os atores sociais envolvidos com os problemas os que detêm conhecimentos importantes sobre a natureza desses problemas, seus limites e possibilidades (FREITAS, 2005, p. 923).

Uma avaliação só pode ser emancipatória se houver autonomia para se pensar um processo avaliativo mais coerente com a realidade em que acontece, pois, se for efetivamente autônoma, levará os indivíduos à emancipação. Contudo, esse caráter de autonomia não sugere que aqueles que estão no comando dos processos avaliativos definam, autônoma e isoladamente, seus instrumentos.

Isso poderia conduzir à perpetuação de desigualdades econômicas sob a forma de desigualdades escolares e vice-versa (BOURDIEU; PASSERON, 1975; BOURDIEU, 2001) ou da constituição de “escolas para pobre”. É importante frisar que a definição de indicadores, apesar das características locais que fortemente explicarão as dificuldades ou facilidades de realização, é estabelecida no conjunto das necessidades e dos compromissos do sistema público de ensino (FREITAS, 2005, p. 924).

Tal reflexão mostra que a avaliação se assume como possuidora de sentido ético, com interesse público, e que “se desenvolve no interior das dinâmicas contraditórias da vida social. A ética, sendo a fundadora do sujeito, assegura também a subjetividade do outro; reconhece a alteridade; realiza-se, portanto, num meio social e intersubjetivo” (DIAS SOBRINHO, 2003a, p. 27).

A discussão aqui travada nos leva a compreender a emergência de se conhecer a avaliação como objeto de estudo e enquanto produção de conhecimento em suas mais variadas nuances, para que esse conhecimento possa fundamentar o potencial emancipatório da avaliação enquanto instrumento necessário – mas não limitado – à regulação da qualidade da educação oferecida.

Considerações finais

O fenômeno educativo envolve pessoas, contextos, necessidades, situações e exigências. Somam-se a isto as lutas e embates situados no tempo e na história, as intervenções sociais, políticas, os valores e crenças de cada sujeito, os avanços científicos e tecnológicos, as necessidades produtivas e econômicas, dentre outras tantas variáveis que intervêm direta ou indiretamente na educação. Tais aspectos influenciam o diagnóstico crítico voltado para as questões ligadas à emancipação. Nesse sentido, faz-se necessário ampliar a compreensão sobre avaliação educacional enquanto instrumento emancipador.

Evidenciamos, nesse breve ensaio, que a importância de aprofundar os estudos sobre avaliação se encontra em questões sociais, para além das questões educacionais. Essa problemática pode ser considerada partindo-se de enfoques distintos, vindos das diversas áreas de conhecimento, e essas diferentes abordagens permitem compreender o tema de maneira mais articulada e interdisciplinar (AFONSO, 2007).

Reafirmamos ainda que os pressupostos da emancipação se configuram como essenciais para que sejam realizadas análises significativas das questões sociais e dos desafios da modernidade. Nesse caminho, entende-se que a

educação (e a avaliação enquanto um de seus elementos constitutivos) poderá se estruturar de forma que sua ação busque a emancipação. Neste viés, a emancipação dependerá do despojamento de antigas crenças e, como afirma Gomes (2007), da reflexão sobre as tradicionais visões de mundo.

Referências

- ADORNO, T. *Educação e emancipação*. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, dez. 1999.
- _____. Avaliação em educação: perspectivas de emancipação social ou regulação gestonária? In: MELO, M. M. *Avaliação na educação*. Pinhais: Editora Melo, 2007. p. 9-14.
- _____. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2009.
- AMBROSINI, T. F. Educação e emancipação humana: uma fundamentação filosófica. *Revista HISTEDBR* [on-line], Campinas, n. 47, p. 378-391, set. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640058/7617>>. Acesso em: 21 set. 2017.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez, 2001.
- BROADFOOT, P. Towards a sociology of assessment. In: BARTON, L. (Org.). *Schools, teachers & teaching*. Londres: The Falmer Press, 1981. p. 218-297.
- CAPPELLETTI, I. F. Avaliação de currículo: limites e possibilidades. In: _____. *Avaliação de políticas e práticas educacionais*. São Paulo: Editora Articulação Universidade/Escola Ltda., 2002. p. 13-36.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003a.
- _____. Avaliação da educação superior: regulação e emancipação. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 8, n. 2, p. 31-47, jun. 2003b.
- _____. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.
- FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 15-44.
- FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, ed. especial, out. 2005.
- FREITAS, L. C.; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. M. S.; FREITAS, H. C. L. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- GADOTTI, M. Concepção dialética da avaliação. In: DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 9-14.
- GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, n. 9, p. 7-18, maio/ago. 2009. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3044843>>. Acesso em: 15 maio 2011. (mimeo).
- GOMES, L. R. Educação, consenso e emancipação na teoria da ação comunicativa de Habermas. *Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes*, v. 15, p. 53-63, 2007.
- HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1999.
- _____. *Discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Difel, 2000.

- KANT, I. Resposta à pergunta: que é esclarecimento (Aufklärung)? In: _____. *Textos seletos*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 63-71.
- LÜDKE, M. A caminho de uma sociologia da avaliação escolar. *Educação e Seleção*, n. 16, p. 43-49, jul./dez. 1987.
- _____. Por uma sociologia da avaliação. *Educação & Realidade*, v. 14, n. 2, p. 73-77, 1989.
- LÜDKE, M.; MEDIANO, Z. *Avaliação na escola de 1ª grau: uma análise sociológica*. Campinas: Papirus, 1994.
- OLIVEIRA, P. C. Educação e emancipação: reflexões a partir da filosofia de Theodor Adorno. *Theoria*, n. 1, p. 37-44, 2009.
- POPKEWITZ, T. Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación. *Revista de Educación*, Madrid, n. 299, p. 95-118, 1992.
- ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 729-752, out./dez. 2009.
- SANTOS, B. S. Subjectividade, cidadania e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 32, p. 135-191, jun. 1991.
- SAUL, A. M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e a prática de avaliação e reformulação de currículos*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 2010.
- SILVA, T. T.; BITTENCOURT, C. A. D. C. A educação para a emancipação: aproximações entre o pensamento de Kant e Adorno. *Educação em Revista*, Marília, v. 14, n. 1, p. 53-64, jan./jun. 2013.
- SOUZA, A. C. *Avaliação da política de cotas da UEPG: desvelando o direito à igualdade e à diferença*. 2012. 251 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012.

Agências de avaliação e acreditação

Gladys Beatriz Barreyro
Gabriella de Camargo Hizume

Introdução

O presente capítulo apresenta diferentes modelos de agências de avaliação e acreditação da Educação Superior a fim de identificar tendências na configuração destes órgãos, que atuam na gestão e execução de processos de asseguramento da qualidade.

A miríade de formatos desses órgãos encontrada na atualidade resulta da expansão da cultura da avaliação e certificação de títulos de graduação e de pós-graduação para além das fronteiras nacionais, seja como parte de políticas públicas regionais promotoras de programas de mobilidade e cooperação acadêmica, seja inspirada pela ideia de cidadania global, que permitiria o exercício laboral de profissionais qualificados em diferentes regiões do globo.

Foram eleitos exemplos de organização de agências de avaliação e acreditação de cinco países: Estados Unidos, Portugal, Espanha, Argentina e Brasil. Essas escolhas se basearam em alguns critérios, tais como o pioneirismo estadunidense no tratamento da matéria em função das peculiaridades de seu sistema educacional e a participação em políticas públicas regionais – como nos casos de Portugal e Espanha no Processo de Bolonha e da Argentina e do Brasil no Mercosul.

O quadro ora exposto identifica variações em diversos sentidos, que podem abranger, entre outros aspectos, o número de agências autorizadas a atuar em território nacional, a divisão de competências devido à organização política nacional e a exigência de acreditação para determinados cursos universitários.

Dada a escassa abordagem do tema, espera-se contribuir para o estudo das agências de avaliação e acreditação em face do papel central que este

ente tem assumido na regulação da educação superior nos últimos anos, seja na seara interna ou internacional.

Acreditação e avaliação

A acreditação é um mecanismo de garantia da qualidade. Ela é o resultado de um processo mediante o qual uma entidade governamental, paraestatal ou privada (agência de acreditação) avalia a qualidade de uma instituição, de um programa ou de um curso para “reconhecer que cumpre com determinados critérios e patamares predeterminados”, bem como para “outorgar um selo de qualidade” (SANYAL; MARTIN, 2006, p. 6).

Segundo os autores, a acreditação garante, então, que a instituição, programa ou o curso possui um nível de qualidade que está de acordo com os seus objetivos, missão e planos. Após esse processo, é concedido um reconhecimento que pode ser tanto uma pontuação numa escala, uma licença para operar ou um reconhecimento condicional (ou um sim ou um não).

Para Dias Sobrinho (2011),

acreditar corresponde a dar fé pública da qualidade das instituições, dos cursos ou dos programas; é oferecer informação fundamentada e oficialmente reconhecida aos cidadãos e às autoridades garantindo publicamente que os títulos outorgados alcançam os níveis e padrões previamente estabelecidos; é comprovar oficialmente que uma instituição educativa – ou um programa específico – cumpre (ou não) os requisitos de qualidade (DIAS SOBRINHO, 2011, p. 22, grifo nosso).

A acreditação pode: a) ser voluntária ou obrigatória; b) estar baseada no objetivo da instituição ou do curso, ou estar baseada em parâmetros – que são os requisitos mínimos; c) ter alcance regional, nacional ou subnacional; e d) ser feita por tipo de instituição (pública ou privada, universidades ou faculdades etc.). Geralmente ela é provisória e tem duração específica. Os resultados da acreditação podem ter consequência no financiamento, na autorização para funcionar e na reputação das instituições.

Agências de acreditação

Denomina-se *agência de acreditação* o tipo de organização predominante para desenvolver os processos de acreditação. As agências de acreditação podem ser governamentais – ou seja, fazer parte do aparelho do Estado – ou ser independentes do governo, tanto na sua criação quanto no

seu funcionamento. Podem, ainda, ser criadas por um governo ou com a participação do governo, mas deles serem independentes. Também podem ser criadas por associações profissionais, sem nenhuma intervenção do governo nem das instituições (SANYAL; MARTIN, 2006).

Rama (2006) identifica diversas situações existentes no que diz respeito às agências de avaliação e acreditação. As agências podem ser monopólicas – isto é, uma única agência num sistema nacional e que, em geral, é pública, ou pode existir uma variedade de agências públicas ou privadas em um mesmo sistema (nesse caso, existe um organismo que as acredita, ou seja, um meta-acreditador de agências) – e também podem ser externas ao sistema, isto é, serem locais ou regionais, estando organizadas segundo critérios de cobertura geográfica.

Quanto aos sistemas de acreditação, o autor afirma que eles podem ter diversas funções. Podem ser sistemas para *punir* ou para *premiar* – os primeiros têm de verificar o cumprimento dos patamares estabelecidos e sancionar os que não cumprem; os segundos premiam ou financiam melhorias nas instituições. O autor também os distingue entre sistemas para *proteger* as instituições ou para *competir*: no primeiro caso, há restrições quanto ao ingresso de novas instituições ao sistema; no segundo, são sistemas abertos e favorecem novos ingressos.

Há sistemas estatais ou governamentais, segundo se trate de políticas de acreditação de Estado ou de governo. Há sistemas corporativos ou autônomos, segundo haja ou não distância entre os grupos de interesse das instituições. Existem ainda sistemas voluntários ou obrigatórios, e sistemas universitários ou terciários de avaliação, em que são atendidas as universidades ou todas as instituições que compõem a educação superior (RAMA, 2006).

Alguns sistemas de acreditação e agências

Para obter uma melhor compreensão, ilustraremos, a seguir, alguns exemplos de agências e sistemas de acreditação pelo mundo.

Estados Unidos

As agências de acreditação surgiram nos Estados Unidos como uma forma de autorregulação da educação superior. Por quê? Porque a lógica do surgimento das universidades e de outras instituições de educação superior é diferente da latino-americana e da europeia. As instituições foram sendo criadas ao longo do século XVIII, mormente de forma independente

do governo e sem intervenção direta do Estado. Assim, surgiu uma preocupação pela qualidade, que derivou na criação de um mecanismo de acreditação já no final do século XIX – e que se consolidou no século XX.

Atualmente existem, nos Estados Unidos, diversas agências regionais, nacionais e profissionais, que são consórcios de instituições acadêmicas, ou seja, associações de instituições. Algumas das agências – as regionais¹ – acreditam instituições, mas também existem agências profissionais, ou seja, especializadas por profissão e que acreditam cursos unicamente daquela determinada área.² Essas agências são todas privadas e não têm finalidade lucrativa. O sistema de acreditação é financiado pelas próprias instituições de educação superior (GASTON, 2014).

Porém, em 1997, foi criado o *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) – Conselho de Acreditação da Educação Superior,³ uma instituição sem fins lucrativos que coordena e reconhece as agências, realizando um processo de meta-acreditação. Outras agências também são reconhecidas pelo Departamento de Educação do país (*US Department of Education* – USDE). O reconhecimento das agências pelo CHEA tem a função de outorgar legitimidade acadêmica à agência, enquanto que o reconhecimento do USDE é pleiteado pelas agências que acreditam instituições ou cursos que pretendem obter acesso a fundos federais de apoio aos estudantes (bolsas e outros). O CHEA é financiado com fundos das próprias instituições que são membros do Conselho; e o USDE, por sua vez, é financiado com fundos do orçamento do Congresso Nacional.

As instituições de educação superior e os cursos submetem-se voluntariamente aos processos de acreditação para mostrar que cumprem com os requisitos para funcionar e que são de qualidade. Isto é importante para mostrar ao público e aos potenciais estudantes, bem como aos empregadores, que a instituição ou o curso têm qualidade. Leve-se em conta que a educação superior nos Estados Unidos é paga, inclusive a pública, o que implica uma grande concorrência pelos alunos dentre as instituições de educação superior.

1 Existem cinco agências regionais, divididas geograficamente pelo território e que se ocupam da acreditação de instituições.

2 O sistema mais conhecido é o da Engenharia e Tecnologia, o *Accreditation Board for Engineering and Technology* (ABET), que não só acredita cursos no país, mas também realiza creditações internacionais.

3 Em 2006, existiam 19 organizações institucionais e 72 de programas. O CHEA reconhece oito comissões sub-regionais, quatro agências de acreditação religiosas, duas de cursos privados e 45 de programas (SANYAL; MARTIN, 2006).

Portugal

A avaliação da educação superior em Portugal começou na década de 1990, sob influência das políticas da União Europeia. A avaliação da qualidade do ensino superior foi inserida expressamente na revisão de 1997 da Constituição da República Portuguesa (MARTINS, 2013).

Atualmente, a avaliação da educação superior segue a Lei 38, de 2007, em que constam, como formas de avaliação de qualidade, a autoavaliação, a avaliação externa e a avaliação internacional. A avaliação constitui-se requisito para acreditação, ambas passando a ser obrigatórias para as instituições de ensino superior e seus ciclos (PORTUGAL, 2007a; 2007b).

O sistema português foi se ajustando concomitantemente às diretrizes da União Europeia e adotou a acreditação em 2006, aplicando-a aos ciclos de estudos (graduação, mestrado e doutorado) e às instituições de ensino superior (A3ES, 2015a). Segundo Martins (2013), tal medida acarretou: a) a integração obrigatória de peritos de instituições estrangeiras na avaliação; b) a meta-avaliação promovida pelo governo, que tem caráter de avaliação internacional; e c) a criação da *Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior*, a A3ES.

A A3ES, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 369, de 5 de novembro de 2007, caracteriza-se como uma fundação de natureza privada, reconhecida como de utilidade pública, que goza de independência para exercer suas funções. Suas atribuições são tanto de caráter nacional – como a avaliação e a acreditação das instituições de ensino superior e dos ciclos de estudos – como internacional – focada na inserção do país no sistema europeu (PORTUGAL, 2007b).

À A3ES cabe: definir e garantir os padrões de qualidade do sistema; avaliar e acreditar os ciclos de estudos e instituições de ensino superior; tornar público o resultado da avaliação e da acreditação; aconselhar o Estado em matéria de garantia de qualidade do ensino superior; realizar estudos e pareceres; promover a internacionalização do sistema de ensino superior português; participar do sistema europeu de garantia de qualidade do ensino superior devidamente registrada; e, por fim, coordenar as atividades de avaliação e acreditação em Portugal com instituições e mecanismos de avaliação internacional (A3ES, 2015b). A Agência também possui competência para proceder à avaliação de instituições de ensino superior estrangeiras, se solicitado (PORTUGAL, 2007b).

A independência financeira de atuação da A3ES é garantida por lei. Para a constituição de sua natureza jurídica de fundação, o patrimônio inicial da Agência adveio de dotação do Estado, via Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, no valor de um milhão de euros e de três milhões de euros

a título de subsídio de instalação. À A3ES cabe, portanto, a gestão destes recursos, além das receitas obtidas pelo pagamento das avaliações, creditações e pareceres, remuneração por outros serviços de sua competência, venda de publicações e estudos (com participações ou subvenções concedidas por quaisquer entidades), bem como doações, heranças ou legados, não cabendo ao Estado qualquer outra dotação regular, exceto para o pagamento de serviços por ele solicitados (PORTUGAL, 2007b). A A3ES é a única Agência em Portugal autorizada a outorgar a acreditação de qualquer instituição de ensino superior ou ciclos de estudos para efeitos profissionais.

A Agência iniciou suas atividades em 2009 e, nos dois anos seguintes, dedicou-se à acreditação preliminar de todos os ciclos de estudos em funcionamento quando fora criada, à acreditação prévia de novos ciclos de estudos e à preparação dos processos de auditoria dos sistemas internos de garantia de qualidade. O primeiro período regular de acreditação de todos os ciclos de estudos teve início em 2012 (A3ES, 2015c).

Em novembro de 2014, a A3ES, conforme exigência legal, obteve seu registro junto ao *European Quality Assurance Register for Higher Education*, condição obrigatória para a atuação de agências de acreditação e para o reconhecimento de validade das avaliações e creditações por elas outorgadas (EQAR, 2015). A concessão de registro no EQAR veio a sanar a principal crítica feita à Agência, relativa ao questionamento de sua legitimidade para atuar ante a falta de observância das boas práticas sobre avaliação e acreditação recomendadas pelo sistema europeu. A atuação da Agência no primeiro ciclo gerou refutações das mais diversas ordens, tais como a falta de transparência do processo, a dificuldade para o acesso à plataforma online e até mesmo a falta de critérios mínimos para o exercício da acreditação (INUAF, 2011).

Espanha

Na Espanha, o Plano Nacional de Avaliação da Qualidade das Universidades, de 1995, deu início às discussões sobre avaliação e acreditação da educação superior. Com o II Plano Nacional, lançado em 2001, oportunizou-se uma maior participação das *Comunidades Autónomas* neste processo, dando vazão à criação de agências de avaliação e acreditação regionais (MARTINS, 2013).⁴

4 O Estado espanhol é governado por uma monarquia constitucional. Está organizado territorialmente em comunidades autônomas desde a Constituição de 1978. Cada comunidade tem autonomia legislativa, competências executivas que respondem às

A regulação da avaliação e da acreditação no país foi consolidada com a Lei Orgânica de Universidades (LOU) em 2001, que também prevê a criação da Agência Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação (Aneca). O sistema espanhol traz algumas peculiaridades, tais como o compartilhamento de competências da Aneca com as Agências de Acreditação das Comunidades Autônomas e a acreditação e avaliação de outros elementos do âmbito universitário, como o professorado (ESPANHA, 2001).

Rosselló e Llavori (2005) notam que, a partir da LOU, o processo de acreditação de programas passou a ser obrigatório e periódico para os cursos de graduação e pós-graduação, tanto de universidades públicas como de universidades privadas, podendo ser resumido a três procedimentos: a autoavaliação; a revisão externa (realizada pela Agência de Acreditação correspondente); e a outorga da acreditação (de competência do Ministério da Educação e Ciência para os cursos de graduação, e das Comunidades Autônomas para os cursos de pós-graduação). Para os autores, a adoção desses procedimentos teve como finalidade possibilitar a reestruturação das universidades espanholas para coaduná-las ao Processo de Bolonha.

Para operacionalizar as atividades técnicas previstas na LOU, a Aneca foi criada em 19 de julho de 2002 por meio de um Acordo do Conselho de Ministros, com características de fundação estatal, cujo fim precípua é certificar a qualidade externa do sistema universitário e contribuir para sua melhoria, observando a competência das Agências das Comunidades Autônomas (ANECA, 2015a).

A Aneca foi convertida em Organismo Autônomo vinculado ao Ministério da Educação, Cultura e Desportos pela Lei nº 15, de 16 de setembro de 2014, referente à racionalização do setor público e outras medidas de reforma administrativa. Nesta reestruturação, à Agência foi incorporada a Comissão Nacional Avaliadora da Atividade de Pesquisa (*Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora – CNEAI*), e seu novo Estatuto foi aprovado pelo Real Decreto nº 1.112, de 11 de dezembro de 2015 (ESPANHA, 2015).

A Aneca desenvolveu programas específicos para cada modalidade de avaliação e acreditação, direcionados às instituições e cursos e ao professorado. No primeiro caso, têm-se os Programas *Verifica*, *Monitor*, *Acredita*, *Acredita Plus*, *Audit* e *Menção de Qualidade a Programas de Doutorado*,

nacionalidades que integram o território espanhol. São 19 comunidades que possuem seus estatutos e órgãos próprios de governo e de instituições. Nesse contexto, inserem-se as agências de acreditação regionais que, a rigor, são sub-regionais, considerando a União Europeia como um ente regional.

que abrangem desde propostas dos planos de estudos até o desenvolvimento e aplicação dos processos de avaliação e acreditação. Com relação ao professorado, são três os programas ofertados, para a contratação (*PEP*), a acreditação nacional (*Academia*) e o *Docentia*. Deve-se observar que, para atuar nas universidades espanholas, os professores devem passar por processos avaliativos, variando os programas de acordo com o posto almejado e a natureza da universidade (ANECA, 2015b).

Tanto a Aneca como as agências de acreditação das Comunidades Autônomas devem possuir registro no EQAR, tendo em vista que a própria LOU prevê a convergência entre os sistemas nacional e europeu e a observância das normativas emanadas de Bolonha, o que possibilita a ação internacional das agências espanholas. Além da Aneca (que foi uma das primeiras agências a obter registro no EQAR, em 2007), agências das Comunidades Autônomas espanholas de Andaluzia, Castela e Leão, Catalunha, País Basco, Galícia e Comunidade de Madri também possuem o registro (EQAR, 2015).

Argentina

A Argentina possui sistema de acreditação da educação superior desde o ano de 1996. Previamente, uma Lei de Educação Superior no contexto de Reforma do Estado (com viés neoliberal) havia criado a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária (Coneau), em 1995.

A acreditação no país é obrigatória para cursos cujo exercício profissional possa causar dano à integridade de pessoas ou a seu patrimônio, como Medicina e Direito (HIZUME, 2013).

A Coneau exerce diversas funções, tais como realizar avaliação institucional externa, acreditar instituições públicas e privadas e avaliar cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação. Seu caráter é executivo (BARREYRO; LAGORIA; HIZUME, 2015b).

A Comissão também trabalha na realização da avaliação externa, por meio de pares acadêmicos (que são professores, acadêmicos ou especialistas) designados para elaborar um relatório final de avaliação externa no qual consideram a autoavaliação institucional (realizada livremente pelas universidades ou com guia preestabelecido nas instituições não universitárias). O relatório final subsidia a decisão de aprovação ou rejeição feita pela Coneau, sendo também divulgado para as instituições e publicizado (BARREYRO; LAGORIA, 2010).

Marquina (2005) destaca a questão dos critérios estabelecidos para avaliação por considerá-los peculiares, no caso da Coneau:

[A Coneau] [...] utiliza estándares de acreditación de carreras, más bien abiertos, que tienen implicancias en el reconocimiento de las carreras en el nivel oficial. No obstante, estos estándares no han sido definidos por la agencia, ni por el gobierno, sino por la propia comunidad universitaria, a través de reuniones por especialidad cuyas propuestas fueron aprobadas por el Consejo de Universidades. Por otro lado, no utiliza estándares para la evaluación de instituciones, sino lineamientos generales (MARQUINA, 2005, p. 19).⁵

A Coneau possui financiamento próprio para as atividades de acreditação. Além disso, houve recursos de empréstimos internacionais utilizados no começo das atividades da agência (BARREYRO; LAGORIA, 2010).

Em nível nacional, a Argentina considera que seu sistema de acreditação se encontra consolidado. É importante destacar que a Coneau tem tido grande influência na criação dos sistemas de acreditação regionais no marco do Mercosul, tais como o Mexa (Memorando de Entendimento sobre a Implantação de um Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, Bolívia e Chile) e o Arcu-Sul (Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do Mercosul).

Com efeito, ela teve importância na seleção de cursos participantes e na realização de capacitação para pares avaliadores de outros países. A Comissão cumpre, ainda, a legislação proposta pelo Mexa e o Arcu-Sul de ser uma agência independente – questão crucial para integrar a Rede de Agências de Acreditação (Rana), que funciona no âmbito do Mercosul (BARREYRO, 2014).

Brasil

O Brasil iniciou seus processos de avaliação da educação superior sistêmicos com o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira no começo da década de 1990. Em 1996, foi criado o Exame Nacional de Cursos (conhecido como “Provão”) e, atualmente, está em vigor o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado em 2004 e que, desde então, vem passando por diversas transformações (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

O Sinaes desenvolve três eixos de avaliação: a avaliação das instituições, a avaliação dos cursos e a avaliação dos estudantes. A avaliação institucional

5 “[A Coneau] utiliza parâmetros abertos para acreditação de cursos, que têm implicações no reconhecimento dos cursos em nível oficial. Mas esses parâmetros não foram definidos por ela, nem pelo governo, mas pela própria comunidade universitária, mediante reuniões por curso, cujas propostas foram aprovadas pelo Conselho de Universidades. Também não utiliza parâmetros para a avaliação institucional, mas linhas gerais” (tradução nossa).

inclui a autoavaliação, realizada pela própria instituição a partir de guia fornecido pelo Ministério da Educação (MEC), e a avaliação externa, que é uma visita *in loco* por comitê de pares externos. Já a avaliação de cursos está baseada, primordialmente, desde 2008, nos resultados obtidos pelos alunos do curso no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). O Enade é aplicado aos alunos do último ano dos cursos, que são avaliados a cada três anos. Desde 2008, o MEC divulga o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) e o Conceito Preliminar de Curso (CPC) a partir dos resultados do Enade, que permitem a elaboração de uma tabela de classificação de Instituições de Ensino Superior (IES) e Cursos. Eles têm função regulatória (BARREYRO; ROTHEN, 2014).

Desde a implantação do “Provão”, as atividades decorrentes das avaliações são executadas por várias estruturas do MEC; portanto, as atividades são realizadas por órgãos de governo. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia, coordena a seleção de conteúdos pelos especialistas e a aplicação do Enade (a prova é elaborada por uma empresa terceirizada). Tanto a avaliação institucional externa quanto as avaliações de cursos *in loco* também são coordenadas pelo Inep. No Brasil, não há a figura de uma agência de acreditação.

Outras estruturas do MEC intervêm nos processos de regulação das instituições e cursos, tais como a Secretaria de Regulação da Educação Superior (Seres) e o Conselho Nacional de Educação (CNE).

No marco do Sinaes foi criada, em 2004, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), dependente do MEC e composta de cinco representantes de diversos órgãos do Ministério, um representante dos estudantes, um dos docentes, um dos funcionários técnico-administrativos e cinco membros de notório saber científico, competentes em Avaliação e Educação Superior, propostos pelo MEC. Dentre as funções da Comissão estão a de propor mecanismos de avaliação, estabelecer diretrizes para a organização de comissões, bem como analisar relatórios, elaborar recomendações e dar pareceres.

No Brasil, o termo “acreditação” começou a ser usado a partir da participação do país nos processos de acreditação no marco do Mercosul: o Mexa e o Arcu-Sul. Esses processos incluem a participação das agências de acreditação dos países na constituição da Rana. Como o Brasil não conta com uma agência, designou três órgãos para supri-la: a Seres, o Inep e a Conaes (HIZUME, 2013).

Desde 2012 tramita um projeto de lei para a criação do Instituto de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), destinado a concentrar

as atividades de avaliação institucional e de cursos, com exceção do Enade. O projeto prevê, ainda, a adoção da acreditação no sistema de avaliação nacional e a articulação com órgãos internacionais mediante cooperação técnica e financeira, o que permitiria a participação do Brasil em processos de acreditação internacionais, ao prever a instituição de um órgão que possua as características e prerrogativas de uma agência de acreditação.

Considerações finais

Buscamos apresentar como as agências de avaliação e acreditação emergem como principais entes da cultura da certificação de qualidade da educação superior. Exercendo o papel de órgãos de execução de procedimentos avaliativos e acreditatórios – cujos ditames são dotados de fé pública –, suas ações repercutem nacional e internacionalmente, especialmente no cenário da sociedade do conhecimento e em tempos de flexibilização de fronteiras.

Se nacionalmente sua atuação implica, via de regra, atos regulatórios que possibilitam o controle tanto da expansão quanto da qualidade do ensino, na seara externa assumem importância política e econômica estratégicas, tendo em vista que a acreditação agrega ao diploma credibilidade, facilitando seu reconhecimento além do território nacional e a consequente circulação de profissionais altamente qualificados.

Independentemente da natureza das agências, suas atividades podem ser consideradas como de utilidade pública e de função social, dado que possibilitam um canal de abertura entre a sociedade e a educação superior, expondo tanto os pontos fortes quanto as fragilidades da formação de intelectuais e da mão de obra de nível superior que atua em uma nação. Tanta é a sua importância como órgão de controle do nível superior que sua regulamentação atingiu o patamar de política pública regional nos casos da Europa e do Mercosul, devendo as agências satisfazer requisitos elaborados por organismos internacionais a fim de dotá-las de maior autoridade, reconhecendo-as como agentes dos processos de integração.

Referências

- AGÊNCIA DE AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – A3ES. *Enquadramento legal*. Disponível em: <<http://www.a3es.pt/pt/o-que-e-a3es/enquadramento-legal>>. Acesso em: 25 set. 2015a.
- _____. *Funções*. Disponível em: <<http://www.a3es.pt/pt/o-que-e-a3es/funcoes>>. Acesso em: 25 set. 2015b.

_____. *Plano estratégico*. Disponível em: <<http://www.a3es.pt/pt/o-que-e-a3es/plano-estrategico>>. Acesso em: 25 set. 2015c.

AGENCIA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN – ANECA. *Inicio/ANECA*. Disponível em: <<http://www.aneca.es/ANECA>>. Acesso em: 27 set. 2015a.

_____. *Estatuto del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación*, de 11 de diciembre de 2015b. Disponível em: <<http://www.aneca.es/ANECA/Marco-legal>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

ALTBACH, P. *The international imperative in Higher Education*. Rotherdam: Sense Publishers, 2013.

BARREYRO, G. B. *Relatório final do projeto "Acreditação da educação superior no Mercosul: o papel do Brasil"*. Edital Universal CNPQ, 2014, 233 p.

BARREYRO, G. B.; LAGORIA, S. L.; HIZUME, G. C. Acreditação internacional da educação superior: considerações a partir da experiência latino-americana e no Mercosul Educacional. In: SOUSA, J. V. (Org.). *Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015a. p. 217-236

_____. *As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema ARCU-SUL: primeiras considerações. Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 20, p. 49-72, 2015b.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, mar. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/pniH9P>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

DIAS SOBRINHO, J. Qualidade e garantia de qualidade: acreditação da educação superior. In: ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Xamã, 2011. p. 17-41.

ESPAÑA. Jefatura del Estado. Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. *Boletín Oficial del Estado*, n. 307, 24 dez. 2001.

_____. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Real Decreto 1112/2015, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. *Boletín Oficial del Estado*, n. 302, 18 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-13780-consolidado.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

EUROPEAN QUALITY ASSURANCE REGISTER FOR HIGHER EDUCATION – EQAR. Disponível em: <<https://goo.gl/4KzPL5>>. Acesso em: 27 set. 2015.

GASTON, P. L. *Higher education accreditation: How it's changing, why it must*. Sterling: Stylus Publishing/LLC, 2014.

HIZUME, G. de C. *A implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil*. 2013. 264 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

INSTITUTO SUPERIOR DOM AFONSO III – INUAF. O INUAF, Instituto Superior Dom Afonso III, depois de publicados alguns resultados do chamado primeiro ciclo de acreditação, torna pública a demonstração das desconformidades praticadas. *Relatório do INUAF referente aos anos 2011, 2010 e 2009*. Disponível em: <<http://www.inuaf-studia.pt/uploads/PDF/RelatorioINUAFSintese2009-2011-2.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

MARQUINA, M. Tendencias recientes de los sistemas de evaluación de la educación superior en el actual escenario internacional. Un nuevo "round" del Estado evaluador. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN, SOCIEDAD ARGENTINA DE ESTUDIOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN (SAECE), 1., 18 al 20 nov. 2005. Disponível em: <www.saece.com.ar/docs/congreso1/Marquina.doc>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MARTINS, F. M. *A A3ES como entidade reguladora independente: natureza e regime jurídico*. 2013. 62 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Econômicas) – Universidade do Porto, Porto, 2013.

PORTUGAL. Lei nº 38, de 16 de agosto de 2007. *Diário da República*, 1. série, n. 157, 16 ago. 2007a. Disponível em: <http://www.a3es.pt/sites/default/files/L_38-2007_RJAES.pdf>. Acesso em: 27 set. 2015.

_____. Decreto-lei nº 369, de 5 de novembro de 2007. *Diário da República*, 1. série, n. 212, 5 nov. 2007b. Disponível em: <http://www.a3es.pt/sites/default/files/DL_369-2007_A3ES.pdf>. Acesso em: 27 set. 2015.

RAMA, C. *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

ROSSELLÓ, G.; LLAVORI, R. La acreditación de la educación superior en España. Un instrumento necesario de garantía y defensa del ciudadano. *Aula abierta*, n. 32, out. 2005. Disponível em: <<http://www.madrimasd.org/revista/revista32/aula/aula2.asp>>. Acesso em: 28 set. 2015.

SANYAL, B.; MARTIN, M. Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global. In: GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION. *La educación superior en el mundo: 2007 – Acreditación para la garantía de la calidad. ¿Qué está en juego?* Barcelona: Mundi Press, 2006. p. 3-17.

Avaliação da educação e o cenário midiaticizado da responsabilização

Jaime Farias Dresch

Entra em cena a reforma gerencial

Durante a década de 1980, as reformas políticas conduzidas especialmente pelos governos britânico e estadunidense serviram como uma espécie de *referência* para a onda reformista neoliberal que se espalhou pelo mundo. Um dos principais efeitos deste modelo gerencial – que norteou as políticas públicas de inúmeros Estados nacionais – foi a liberalização do setor de serviços públicos.

A expressão “Estado Gerencial” (*Managerial State*), cunhada por Newman e Clarke (2012), busca definir um conjunto de transformações culturais e políticas efetivadas na Grã-Bretanha nas décadas de 1980 e 1990. A configuração deste novo cenário foi impulsionada pelas políticas liberalizantes adotadas, primeiramente, por Margaret Thatcher e, em seguida, por John Major, ambos primeiros-ministros pelo Partido Conservador. Ainda que Newman e Clarke (2012) analisem especificamente o contexto britânico, os autores apontam que a mesma lógica esteve presente nas transformações introduzidas pelos governos de Ronald Reagan, nos EUA, pelos governos neozelandeses, na década de 1980, e pelo governo Pinochet, no Chile, na década de 1970.

Para os defensores da reforma neoliberal, o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) havia fracassado, e o motivo estaria relacionado a uma administração pública excessivamente burocrática e a uma (também excessiva) regulação do mercado. Segundo esta visão, o setor de serviços públicos deveria ser liberalizado das amarras do Estado para, assim, poder tomar parte no desenvolvimento social das nações. Entra em cena e torna-se hegemônico

o discurso da reforma gerencial. Stephen Ball (2004, p. 1112) constata, então, o interesse do mercado em “repensar” as instituições do setor público para que as oportunidades de lucros pudessem ser exploradas.

Coutinho (2010) analisa como a palavra “reforma” foi ressignificada no contexto do discurso neoliberal, perdendo o seu sentido anterior, ligado à proteção social e à regulação do mercado:

O neoliberalismo busca utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de “reforma”. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificadamente apresentadas como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que, tanto em sua versão comunista como naquela social-democrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Desta maneira, estamos diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle (COUTINHO, 2010, p. 35).

As reformas do Estado, orientadas, neste sentido, para o desmantelamento do Estado-Providência,¹ ocorreram por meio de processos complexos, refletindo-se em amplos setores da sociedade. Seria reducionismo atribuir a um único governo todo o conjunto de estratégias responsáveis pela reforma do Estado. Isto porque uma reforma não é a mera transposição de planos para a realidade: existem inúmeras circunstâncias que não podem ser previstas e que vêm a participar do processo de implementação das políticas públicas. Além disso, nem todas as circunstâncias e condições envolvidas na implementação de políticas públicas são diretamente vinculadas ao campo político.

Segundo Rothen e Conti (2010, p. 42), “estudar a implantação de uma política pública significa examinar os mecanismos utilizados para a sua efetivação”. Com base na exposição dos autores, pode-se pensar na efetivação de políticas públicas por meio de diferentes mecanismos e de suas respectivas estratégias, conforme ilustra o quadro a seguir.

1 O conceito de Estado-Providência não se aplica a países periféricos, como o Brasil. No contexto nacional, entre o Pós-Guerra e a década de 1990, o processo de desenvolvimento socioeconômico foi marcado pelas políticas populistas e nacional-desenvolvimentistas.

Quadro 1 Mecanismos e estratégias para efetivação de políticas públicas.

Mecanismos	Estratégias
Normativos	Legislação
Administrativos	Criação ou reestruturação de órgãos do governo
De transmissão verticalizada	Utilização da organização burocrática para impor decisões, conforme a hierarquia institucional
De financiamento	Critérios utilizados para aplicar ou não recursos públicos em determinados projetos
De mobilização de esforços	Utilização de estratégias direcionadas a promover o convencimento, a adesão e a participação dos atores envolvidos na implementação de uma determinada política

Fonte: elaboração própria, com base em Rothen e Conti (2010).

A sistematização elaborada pelos autores pode ser utilizada como referência para o estudo de inúmeros aspectos estratégicos. No âmbito dos mecanismos de mobilização de esforços, pode-se indicar a preponderância alcançada pelas estratégias midiáticas de divulgação: utilização dos meios de comunicação para a justificação das políticas, direcionada a promover a legitimação dos discursos que sustentam determinada política.

Percebe-se que a efetivação de políticas públicas pode ocorrer a partir da articulação dos diversos mecanismos, que assumem, conforme o caso, diferentes níveis de influência. Quanto maior o impacto de uma política pública, maiores serão as chances de que seja necessário recorrer a diversos mecanismos de efetivação. Isso ocorre, principalmente, quando uma política exige uma mudança significativa da sociedade, a fim de tornar-se efetiva. Este foi o caso das reformas de cunho gerencialista, que envolveram uma série de políticas, a fim de disseminar princípios e instaurar uma cultura gerencial na sociedade.

Para que as políticas relacionadas às reformas se efetivassem,² a sociedade como um todo, em diversos setores e em variados níveis, também mudou. E quando se trata de mudanças na sociedade, verificam-se, por exemplo, alterações dos critérios valorativos, o que resulta, em termos gerais, numa reorientação dos padrões ético-morais. Neste sentido, Ball (2004) afirma o seguinte:

2 A efetivação não chegou ao seu termo, tendo em vista que as reformas gerenciais prosseguem atualmente.

Almejados e celebrados por quase todos os Estados das sociedades ocidentais, os valores e incentivos das políticas de mercado legitimam e dão impulso a certos compromissos e ações – empreendimento, competição, excelência – ao mesmo tempo que inibem e deslegitimam outros – justiça social, equidade, tolerância (BALL, 2004, p. 1122).

As políticas de mercado, portanto, impulsionaram a expansão das reformas do Estado, pautadas pela lógica gerencial. A intensidade deste fenômeno acabou propiciando, em nível mundial, a liberalização dos mercados, produzindo o que Harvey (2013) define como “mercadificação de tudo”:

A mercadificação presume a existência de direitos de propriedade sobre processos, coisas e relações sociais, supõe que se pode atribuir um preço a eles e negociá-los nos termos de um contrato legal. Há aí o pressuposto de que o mercado funciona como um guia apropriado – uma ética – para todas as ações humanas (HARVEY, 2013, p. 178).

Desta forma, sendo a ética do mercado o *norte* e o *limite* do processo de privatização, percebe-se que se trata de um fenômeno multidimensional, produzido não só por estratégias de governo, mas também por um conjunto de ações humanas atuando em rede. O efeito da privatização sobre a sociedade não pode ser mensurado apenas em termos materiais, uma vez que representa uma importante mudança cultural. A privatização, portanto, constituiu-se como uma forma de agir pautada pela ética (flexível) do mercado e produziu, em última análise, a mercadificação como referência hegemônica da sociedade.

Considere-se, entretanto, que a utilização de categorias totalizantes como privatização (o processo) e mercadificação (o efeito) pode incorrer numa simplificação excessiva do tipo causa-e-efeito. Neste sentido, não seria razoável afirmar que a reforma do Estado foi implantada nos mesmos termos em que fora planejada pelos atores governamentais dos diferentes Estados nacionais. As reformas não ocorrem linearmente, mas resultam de forças que atuam sobre os processos sociais, em diferentes direções. Algumas destas forças constituem resistências que fazem parte de um processo mais amplo de mudança. A realidade resulta, portanto, de uma combinação de forças, atuando em muitas direções. A percepção das resistências também leva a compreender os limites da categoria mercadificação: os fenômenos sociais não ocorrem numa única direção e, por isso, não são capazes de atingir e transformar “tudo”. Pode-se, no entanto, pensar na instauração de uma posição hegemônica que busca ininterruptamente reproduzir os valores

fundamentais a sua legitimação ao mesmo tempo em que desqualifica, interdita, reprime, silencia outras posições possíveis.

Em 1996, numa intervenção dirigida aos trabalhadores gregos, Bourdieu (1998) relativizou o fato de a propensão da visão neoliberal ser considerada uma espécie de verdade autoevidente, contra a qual não havia alternativa – e, por conseguinte, não haveria resistências:

Ouve-se dizer por toda a parte, o dia inteiro – aí reside a força desse discurso dominante – que não há nada a opor à visão neoliberal, que ela consegue se apresentar como evidente, como desprovida de qualquer alternativa. Se ela comporta essa espécie de banalidade, é porque há todo um trabalho de doutrinação simbólica do qual participam passivamente os jornalistas ou os simples cidadãos e, sobretudo, ativamente, um certo número de intelectuais (BOURDIEU, 1998, p. 42).

Se realmente não houvesse alternativa, a própria fala de Bourdieu (1998), reproduzida na citação anterior, não teria acontecido. Percebe-se, portanto, que às posições hegemônicas interpõem-se posições dissonantes, que vêm ocupar, justamente, um espaço de resistência.

Afluências: avaliação e mídia

A avaliação da educação tornou-se, no contexto da reforma gerencial, uma das grandes questões das políticas educacionais. A grande quantidade de pesquisas e publicações dedicadas ao tema é uma evidência neste sentido. Contudo, a avaliação da educação também tem sido um tema recorrente fora do meio acadêmico, sendo noticiada frequentemente pelos meios de comunicação de massa em geral.

Uma possível explicação para este destaque na mídia residiria no fato de a avaliação ter alcançado tamanha importância no cenário político, a ponto de a mídia ter lhe dedicado maior atenção e, conseqüentemente, mais espaço. Em outro sentido, a explicação poderia estar na crescente presença da avaliação na mídia, produzindo na população a sensação de que o tema tem ganhado importância. Há, no entanto, uma terceira explicação, que articula as duas primeiras e segundo a qual nem a mídia nem a política produziram, isoladamente, a preponderância da avaliação na mídia.

A reflexão aqui realizada considera a avaliação da educação como uma política pública, inserida no contexto da reforma gerencial, mas também a considera como um assunto de interesse para a mídia, na medida em que

produz resultados com alto grau de noticiabilidade. Além disso, outro aspecto a ser considerado é o de que a afluência dos campos político e midiático produz, articuladamente, um sentido próprio a ser explorado. A avaliação da educação como política pública está relacionada ao processo de responsabilização, que possui destacada ligação com o cenário midiático.

Para compreender esta relação, inicialmente, cabe delimitar o que se entende por “responsabilização”, esclarecendo também sua participação no processo de *accountability*. Isto é necessário na medida em que o termo *responsabilização* é utilizado, muitas vezes, como sinônimo de *accountability*, desconsiderando a amplitude e complexidade deste último. Para evitar interpretações equivocadas, diversos autores preferem utilizar o termo original, em inglês, *accountability*, ao invés de utilizar suas possíveis traduções, eventualmente utilizadas como sinônimos: “responsabilização” ou “prestação de contas”.

A conceituação alternativa proposta por Almerindo Afonso (2012) parece esclarecer esta questão. O autor reconhece que os processos de *accountability*, muitas vezes, são parcelares (não valorizam todas as dimensões do processo). Por isso, propõe compreender a *accountability* a partir das suas três dimensões constituintes: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização.

Thomas Hoffer (2000) informa que a escola e seus atores, de fato, sempre tiveram alguma forma de justificação do que faziam, até porque um dos principais aspectos da noção tradicional de *accountability* é que ela ocorra, basicamente, de modo informal. Neste sentido, os relatos históricos mencionam frequentemente a capacidade de resposta dos administradores escolares e dos professores em atender aos interesses da comunidade local. A resposta, no entanto, difere muito do que ocorre nos processos formais de *accountability*: “outcomes are not measured, performances are not gauged against codified standards, and organizational responses to acceptable or to unacceptable practices and results are not routinized” (HOFFER, 2000, p. 530).³

Existe, então, uma diferença consistente entre *accountability* e os sistemas formais que vieram a ser criados (*formal accountability systems*), e esta formalização trouxe consequências importantes para a educação, como aponta o autor. Segundo ele, os sistemas de *accountability* são planejados para funcionar como mecanismos de controle de qualidade (HOFFER, 2000, p. 530).

3 “Resultados não eram mensurados, performances não eram aferidas segundo padrões codificados, e as respostas organizacionais para práticas e resultados aceitáveis ou não aceitáveis não eram rotinizadas” (tradução nossa).

Tendo em conta a definição alternativa proposta por Afonso, *accountability* é o sistema que compreende avaliação, prestação de contas e responsabilização – ainda que os sistemas formais de *accountability* acabem por enfatizar apenas uma parte do processo, a avaliação. Para Afonso (2012),

a primeira dimensão ou pilar da *accountability* deve ser a avaliação. Mas a avaliação é ela própria referenciável a diferentes modelos e teorias, os quais são muito heterogêneos (e até, por vezes, contraditórios) nos seus pressupostos, nos seus objetivos e na sua concretização (AFONSO, 2012, p. 478).

A avaliação, segundo Henkel (1991), veio ocupar um papel central sem precedentes durante a década de 1980. Com a finalidade de cortar gastos e implantar uma nova cultura gerencial no setor público, o governo conservador britânico promoveu uma ampla reforma, atrelada a mecanismos de controle. “Evaluation was presented as a prerequisite of effective accountability and significant change” (HENKEL, 1991, p. 121).⁴

Em termos de política pública, a avaliação da educação tornou-se o foco do processo, mesmo em função dos interesses em jogo no âmbito da reforma gerencial. A avaliação deixa de ser o pilar do processo de *accountability*, como indica Afonso (2012), para tornar-se a única dimensão a ser considerada, em grande parte dos casos. Segundo o postulado da “Nova Gestão Pública”, a avaliação é transformada num “instrumento de governação e numa técnica de gestão”. Os atores passam ao papel de objetos, “executantes amplamente subordinados” (LIMA, 2011, p. 75-76).

Por meio da avaliação – ainda que pareça contraditório –, buscam-se os resultados de forma desvinculada do processo de aprendizagem. Segundo Brocanelli, Sabia e Dátilo (2014), os resultados estão a substituir o aprendizado no âmbito das políticas educacionais atuais e dos processos de responsabilização adotados pelos governos:

Vivemos um momento inusitado na educação; por um lado, pesquisadores enfatizando a importância de os professores acompanharem todo o processo de ensino e aprendizagem, toda a construção do conhecimento dos alunos, e não somente os resultados. Por outro lado, temos políticas públicas que estimulam o resultado final que, para os professores, significa também o bônus (BROCANELLI; SABIA; DÁTILLO, 2014, p. 30).

4 “A avaliação foi apresentada como um pré-requisito de *accountability* efetiva e significativa mudança” (tradução nossa).

A relação entre mídia e *accountability* em educação pode ser percebida como uma relação orgânica, tendo em vista que os processos formais de *accountability* pressupõem alguma forma de *feedback*, ou seja, um retorno capaz de informar aos cidadãos os resultados das avaliações. Entretanto, o momento da publicitação dos resultados tem recebido maior destaque por parte da mídia.

Diante da forma parcelar, como ocorre o processo de *accountability*, enfatizando a avaliação, pode-se dizer que a divulgação dos resultados assumiu o lugar da prestação de contas. Além disso, este é o momento em que a mídia participa de modo mais ativo em todo o processo – o que se deve ao alto valor de noticiabilidade dos rankings da educação. Juntamente com a publicitação, ocorre a execração pública dos piores colocados na classificação. De acordo com Ranson (2003, p. 460), “it is this form of accountability, with its potentially punitive image, that has become anathema to professional communities who reject its instrumental rationale and techniques”.⁵

A prestação de contas e a mídia afluem para um domínio de interesses e de valores sobrepostos. Neste espaço de compartilhamentos e disputas, constituem-se os critérios para definir o que pode ou não ser considerado como notícia. A noticiabilidade – ou seja, o valor dos fatos a serem noticiados – é um aspecto importante no jornalismo e acaba produzindo efeitos impactantes na prestação de contas.

Em razão da noticiabilidade, percebe-se o quanto é relativa a objetividade na mídia, uma vez que as notícias apenas são capazes de fornecer interpretações sobre uma parcela pequena da realidade. De acordo com Pereira Junior (2009, p. 21-24), selecionar e produzir as notícias compreende dar-lhes atratividade capaz de seduzir o leitor em meio ao bombardeio de estímulos cotidianos.

Ao analisar as notícias de jornal veiculadas no início da década de 1990, Costa (1993, p. 104) demonstrou que a educação nem sempre despertou interesse editorial. Esta situação muda na segunda metade da década de 1990, com a introdução de políticas de avaliação da educação que consolidam instrumentos como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional de Cursos (ENC, conhecido como “Provão”) e o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp). A realização de avaliações como estas (avaliações em larga escala) passou a

5 “É esta forma de prestação de contas, com a sua imagem potencialmente punitiva, que se tornou um anátema para comunidades profissionais que rejeitam a sua lógica instrumental e técnicas” (tradução nossa).

oferecer um material de grande noticiabilidade à imprensa: os resultados na forma de classificação institucional.

A divulgação de resultados, expressos por conceitos ou notas, revelou-se de grande “eficácia comunicativa” (BARREYRO, 2004), colaborando para a viabilidade deste modelo de avaliação da educação baseado em exames de larga escala. O apelo midiático da divulgação dos resultados por meio de rankings tende a obscurecer outras discussões mais fundamentais sobre a eficácia social deste modelo de avaliação, no qual o conjunto das políticas educacionais adotadas pelo governo é validado e legitimado socialmente apenas porque um exame externo padronizado é aplicado em larga escala para medir o desempenho dos alunos. Segundo Rothen et al. (2015, p. 657), os resultados em si não importam no momento da prestação de contas. Para a mídia, importa mais o caráter noticioso das avaliações: sua realização e a divulgação de seus resultados (sejam eles quais forem).

As limitações em relação ao modelo hegemônico de prestação de contas são apontadas por Afonso (2011):

Nenhum sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (accountability) bem fundamentado em termos políticos, culturais, éticos, técnico-científicos e educacionais, pode esgotar-se na mera recolha e publicitação de informações baseadas em testes, mesmo que estandarizados. Esta situação é ainda mais questionável quando os resultados acadêmicos dos alunos acabam por ser também um critério fundamental para a avaliação das escolas e para a avaliação dos próprios professores. Mas é precisamente esta a tendência que tem vindo a verificar-se há anos, e em diferentes sistemas educativos – e que tem sido muito discutida, por distintas razões, quer por defensores, quer por críticos contundentes dos testes estandarizados (AFONSO, 2011, p. 89).

Tendo em vista a limitação do modelo de avaliação adotado, cabe refletir sobre o que representa uma prestação de contas reduzida a divulgar resultados. Se os exames não são capazes de medir a qualidade da aprendizagem dos alunos, sobre o que se está prestando contas? Se os exames são apenas capazes de medir o desempenho dos alunos de modo pontual e específico, então, a prestação de contas refere-se tão somente ao exame. A aprendizagem, em todas as suas dimensões, inclusive em seu papel político, não cabe neste simulacro de prestação de contas. Um agravante desta situação ocorre quando os resultados constituem apenas um ranking, que pouco ou nada diz sobre a qualidade das políticas educacionais e das instituições escolares, muito menos sobre o nível do ensino oferecido pelo

sistema de ensino. Uma prestação de contas baseada na classificação e comparação entre escolas revela, no máximo, a preocupação das instituições em competir no mercado educacional.

A noticiabilidade dos resultados apresentados na forma de rankings apresenta um aspecto de como a mídia participa das estratégias de governo – mesmo que ela não seja um órgão ligado diretamente à máquina estatal. Não se questiona a forma como os resultados são obtidos nem a forma como são divulgados, devido ao valor que a divulgação, em si, possui como notícia. Noticiabilidade também representa lucro para a empresa que vende a notícia. A mídia, neste sentido, contribui para que o discurso da avaliação seja aceito pela população – o que, em outras palavras, representa a legitimação de uma determinada política de avaliação e prestação de contas.

A relação entre mídia e política produz estratégias específicas, dentre as quais a capacidade de os atores sociais atuarem politicamente, lidando com procedimentos midiáticos. Este tipo de saber é um efeito das relações sociais contemporâneas, nas quais a mídia se encontra cada vez mais presente, exigindo dos atores o desenvolvimento de habilidades comunicativas e publicitárias. Um exemplo de como a mídia e a política produzem, articuladamente, mecanismos de efetivação de políticas públicas é o fato de a divulgação dos resultados das avaliações interferir diretamente no currículo e na organização do trabalho escolar. A este respeito, Bonamino e Sousa (2012) apresentam a seguinte análise:

A estratégia da mídia de divulgação, por meio de *rankings*, embora não oficial, juntamente com a distribuição nas escolas da matriz de conteúdos e habilidades utilizada na elaboração dos testes de língua portuguesa e matemática, introduz perspectivas concretas de interferência mais direta no *que* as escolas fazem e em *como* o fazem (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 380, grifos das autoras).

A relação que se estabelece entre mídia e processos de *accountability* está fundamentada no interesse de diversos grupos em legitimar determinadas políticas públicas. Esta legitimação ocorre, basicamente, quando determinadas políticas são efetivamente aceitas pela população. Segundo Maia (2006, p. 5-6), “numa dimensão normativa, a questão da *accountability* estabelece uma estreita relação com a legitimidade – a propriedade de que os procedimentos de um regime para fazer e implementar a lei sejam aceitos por seus sujeitos”. Pode-se concluir, então, que a busca pela legitimação das políticas públicas inclui uma diversidade de estratégias, dentre as quais a mídia tem um papel importante. Por meio dos mecanismos midiáticos de

divulgação, mencionados anteriormente, o governo busca construir uma imagem capaz de legitimar suas ações perante a população. Não é exagero, portanto, afirmar que a mídia também participa do governo.

A responsabilização pode ser considerada a dimensão em que a avaliação e a mídia funcionam de modo amalgamado. Isto ocorre porque as políticas de responsabilização estão intimamente ligadas às características específicas da mídia. Exemplos desta estreita relação podem ser encontrados no planejamento de duas políticas de responsabilização: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e a política de bonificação por mérito, implantada no estado de São Paulo. O Ideb corresponde a uma política de “responsabilização branda”, cujo funcionamento foi estrategicamente pensado em razão da ampla divulgação na mídia. Neste sentido, o Ideb já demonstrou ter um alto valor em termos de noticiabilidade, sendo, portanto, bem-sucedido na tarefa de transferir responsabilidades da esfera federal para os demais entes federados. Já o bônus-mérito representa uma política de “responsabilização sólida”, na qual são definidos prêmios e sanções de acordo com os resultados atribuídos às escolas, aos professores e aos funcionários. Trata-se, também, de uma política estrategicamente pensada em articulação com a divulgação dos resultados, além de servir como mecanismo de legitimação para o discurso meritocrático.

Com relação às modalidades de responsabilização, Bonamino e Sousa (2012) afirmam que

em termos de responsabilização, no entanto, a *Prova Brasil* e o uso de seus resultados para composição do Ideb integram uma política de *responsabilização branda*, uma vez que se limitam a traçar metas e a divulgar os resultados dos alunos por escola e rede de ensino, sem atrelar prêmios ou sanções a esses resultados, como é característico das políticas de *responsabilização sólida* (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 380, grifos das autoras).

A forma como as políticas de responsabilização são planejadas atualmente, na maior parte das vezes, está em sintonia com mecanismos de legitimação de políticas públicas, e as próprias políticas chegam a funcionar, algumas vezes, como instrumentos de coerção, balizando o que é aceitável ou não dentro da racionalidade gerencial. De acordo com Afonso (2012),

a responsabilização assume uma forte conotação negativa e culposa em termos discursivos e de representação social, e é congruente com a obsessão managerialista (ou gestonária) direcionada para impor

determinados procedimentos e práticas que visam resultados visíveis e mensuráveis, sem preocupação com a politicidade dos objetivos, a complexidade dos processos organizacionais e a subjetividade dos atores. Neste sentido, parece-me plausível supor que, quando predomina a fórmula tecnocrática *one best way*, a responsabilização dos indivíduos tenderá a ser a consequência imediata e *funcional* de uma eventual fuga ou desvio à racionalidade instrumental que configura determinadas práticas de gestão. Assim, a responsabilização é mais facilmente reduzida à ameaça ou imputação negativa de culpa sobre determinadas ações e seus supostos resultados (AFONSO, 2012, p. 480, grifos do autor).

Para Afonso (2012, p. 481-482), faz-se necessário aprofundar as análises acerca das práticas de *accountability*, de modo a demonstrar a hegemonia do seu conteúdo ideológico, voltado às demandas neoconservadoras. A partir disto, o autor defende que a *accountability* – processo constituído por avaliação, prestação de contas e responsabilização – pode e deve ser norteada por critérios mais democráticos, vindo, inclusive, a constituir-se como instância de aperfeiçoamento de uma democracia mais avançada.

Considerações finais

Tornou-se cada vez mais frequente a menção a certas formas de *accountability*, transformando-se numa “panaceia” que, por si só, viria a resolver as deficiências da educação pública (AFONSO, 2012, p. 472). Entretanto, o processo de *accountability* corresponde a uma parte da dimensão política da educação. Ocorre que a avaliação e a divulgação dos resultados pela mídia acabaram sequestrando boa parte da dimensão participativa deste processo. Seria necessário redirecionar os instrumentos de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização para um cenário em que a *accountability* tivesse uma fundamentação em valores democráticos.

Em decorrência da forma como as políticas de responsabilização são, geralmente, pensadas e efetivadas em consonância com os critérios mais adequados à veiculação midiática, não é possível compreender este processo como uma ferramenta de aperfeiçoamento dos sistemas, das instituições e dos atores sociais em direção à democratização das relações.

A responsabilização tem sido utilizada como instrumento de exposição midiática dos grupos supostamente responsáveis pela falta de qualidade na educação. Essa exposição tem sido tão poderosa que chega a legitimar a culpa dos atores sociais (como no caso dos professores), sem considerar as muitas limitações dos instrumentos de responsabilização.

Referências

- AFONSO, A. J. Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. In: ALVES, M. P.; DE KETELE, J. (Org.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto: Porto Editora, 2011. p. 83-101.
- _____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2014.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2014.
- BARREYRO, G. Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, 2004. Disponível em: <<https://googl/eRxC8L>>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2014.
- BOURDIEU, P. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BROCANELLI, C. R.; SABIA, C. P. de P.; DÁTILLO, G. M. P. de A. O (des)conhecimento do professor sobre a avaliação e o plano de desenvolvimento da escola. *Comunicações*, Piracicaba, v. 21, n. 2, p. 17-32, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacao/article/view/2005/1318>>. Acesso em: 05 set. 2014.
- COSTA, B. C. G. O “Estado” da educação na “Folha” de jornal: como os jornais de grande circulação abordam a questão educacional. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1993.
- COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.
- HENKEL, M. The new ‘evaluative state’. *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 121-136, 1991.
- HOFFER, T. B. *Accountability in education*. In: HALLINAN, M. T. (Ed.). *Handbook of the Sociology of Education*. Nova Iorque: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2000. p. 529-543.
- LIMA, L. C. Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In: ALVES, M. P.; DE KETELE, J. (Org.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto: Porto Editora, 2011. p. 71-82.
- MAIA, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da *Accountability*. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, v. 7, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/113/112>>. Acesso em: 05 set. 2014.
- NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.
- PEREIRA JUNIOR, L. C. *Guia para a edição jornalística*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- RANSON, S. Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, Londres, v. 18, n. 5, p. 459-480, set./out. 2003.
- ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B.; PRADO, A. de P.; BORTOLIN, L.; CAVACHIA, R. C. A divulgação da avaliação da educação na imprensa escrita: 1995-2010. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 643-664, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v20n3/1414-4077-aval-20-03-00643.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.
- ROTHEN, J. C.; CONTI, C. L. A. Política pública, o trabalho e a formação docente. Referências para uma agenda de pesquisa. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, v. 4, n. 2, p. 37-49, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/175/101>>. Acesso em: 05 set. 2014.

Os rankings acadêmicos da educação superior: apontamentos no campo da avaliação educacional¹

Adolfo Ignacio Calderón
Carlos Marshal França

Introdução

Se a década de 1990 foi conhecida como a “Década da Avaliação” (DIAS SOBRINHO, 2003), a partir da implantação de sistemas de avaliação em larga escala da educação básica e da educação superior, em diversos países do mundo globalizado, não temos dúvida ao afirmar que a década de 2000 deve ser considerada a década da expansão dos rankings internacionais no campo da avaliação da educação superior, que acenam para a identificação e construção das chamadas universidades de classe mundial (UCM)² (MOURA; MOURA, 2013; LLOYD; ORDORIKA; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2011).

O fenômeno da expansão dos rankings e tabelas classificatórias internacionais teve, como ponto inicial, a criação do *Academic Ranking of World*

- 1 O presente artigo faz parte do projeto de pesquisa intitulado “Rankings acadêmicos do setor privado no Brasil: trajetória e metodologias adotadas numa perspectiva comparada com rankings do espaço ibero-americano”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Processo nº 310775/2014-0) e coordenado pelo Prof. Dr. Adolfo Ignacio Calderón, na condição de Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq, nível 2, área de Educação.
- 2 De acordo com Lloyd, Ordorika e Rodríguez-Gómez (2011), o termo “UCM” ganhou força na década de 2000, a partir do *Ranking ARWU*, o popular Ranking de Xangai, da Universidade Jiao Tong, de Xangai – instituição que tem seu próprio Centro de Universidades de Classe Mundial e organiza periodicamente congressos sobre o assunto. Na visão dessa universidade, o termo não somente se refere à capacidade de produção científica ou de docência, mas também à habilidade para competir no mercado global da educação superior.

Universities (ARWU)³ em 2003, mais conhecido como ranking da Universidade de Xangai, produzido pelo Instituto de Educação Superior da Universidade Jiao Tong, de Xangai (THÉRY, 2010). O fenômeno ganhou força em 2004, com a criação do *Webometrics Ranking of World Universities*,⁴ produzido pelo *Laboratorio de Cibermetría do Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (CISC) da Espanha (AGUADO-LÓPEZ et al., 2009), e do *World University Rankings*,⁵ produzido pelo suplemento *Times Higher Education Suplemente* (THEs), do influente jornal britânico *The Times*, sob responsabilidade, até 2009, da empresa *QS Ltd. Quacquarelli Symonds* (ORDORIKA; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2010).

Como se constata na literatura acadêmica, foi a partir do pioneirismo desses rankings que começaram a surgir outros importantes rankings acadêmicos internacionais, com diversos objetivos e metodologias, o que permitiu estabelecer tabelas classificatórias entre as diversas universidades do mundo globalizado (ORDORIKA; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2010; LOURENÇO; CALDERÓN, 2015; MARGINSON; VAN DER WENDE, 2007; HAZELKORN, 2011).

Na visão de Hazelkorn (2011), há, no mundo, uma crescente obsessão pelos rankings universitários como resposta à globalização, à procura de novos conhecimentos como base de crescimento econômico e ao impulso por maior prestação de contas e transparência. Nessa ótica, os rankings seriam uma manifestação da batalha pela excelência, servindo para determinar o estágio das diversas instituições de ensino superior (IES), bem como para avaliar o desempenho de sistemas de educação superior e avaliar, também, sua competitividade mundial. Por sua vez, Altbach (2006) não hesita ao reconhecer que os rankings acadêmicos estão em evidência em todo o mundo – e apesar de serem amplamente criticados pelos métodos (questionáveis) adotados e pelo próprio conceito em si mesmo, todo mundo os utiliza. Para o autor, quando bem elaborados, os rankings podem ser valiosos para consumidores, formuladores de políticas e para as próprias instituições acadêmicas, sendo inevitáveis na era da massificação, pois tanto os financiadores quanto o público querem saber quais instituições são as melhores. Os governos também querem saber a melhor forma de investir os recursos e, para isso, precisam ser capazes de diferenciar instituições dentre um grande número de estabelecimentos.

3 A versão em português do website do ranking está disponível em <<http://www.shanghairanking.com/pt/>>.

4 Website disponível em <<http://www.webometrics.info/>>.

5 Website disponível em <<https://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2015/world-ranking>>.

No Brasil, os resultados dos rankings internacionais ganham espaço na mídia e servem de munição para que as IES bem colocadas fortaleçam seu prestígio, bem como para que justifiquem a queda de posições. No contexto da cultura da performatividade (BALL, 2002), a mídia ora exalta os bons resultados – “Brasil tem 6 universidades em ranking de 500 melhores do mundo” (PORTAL DE NOTÍCIAS DA GLOBO, 2014) –, ora destaca impiedosamente o baixo desempenho – “USP perde posto de melhor da América Latina para universidade chilena” (RIGHETTI, 2014); “Unicamp cai novamente em ranking mundial de ‘universidades jovens’” (PORTAL DE NOTÍCIAS DA GLOBO, 2015).

No que se refere ao ranqueamento das IES em nível nacional, constata-se que, no Brasil, na segunda metade da década de 2000, essa forma de avaliação já se encontrava presente tanto nas políticas públicas de avaliação da educação superior quanto em iniciativas do setor privado. No âmbito estatal, destaca-se a criação, no segundo mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), de duas tabelas classificatórias, atualmente vigentes: o Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), por meio dos quais se estabelecem rankings que permitem classificar e comparar cursos e IES em termos de desempenho institucional (POLIDORI, 2009; BARREYRO, 2008; ANDRADE, 2011).

É conveniente ressaltar que a criação dessas tabelas classificatórias significou a retomada dos rankings da educação superior durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2010), após um primeiro mandato (2003-2006) em que se tentou neutralizar a cultura do ranqueamento implantada entre 1996 e 2003 durante os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando da vigência do Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido também como “Provão” – com a primeira tabela classificatória que permitiu o ranqueamento estatal dos cursos oferecidos por IES –, amplamente divulgado pelos meios de comunicação e elaborado a partir do desempenho dos estudantes. Essa tentativa de neutralização foi iniciada com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que, apesar de contemplar um instrumento de avaliação dos estudantes (o Enade), se baseava em uma proposta formativa e emancipadora, tentando erradicar iniciativas consideradas neoliberais implantadas durante o governo FHC (POLIDORI, 2009).

Para Rothen e Barreyro (2011), a retomada dos rankings no segundo governo Lula (2007-2010) representou a reedição da prática do ranqueamento, desenvolvida pela imprensa durante os governos FHC, estimulando o uso mercantil dos resultados e promovendo a concorrência entre instituições. Na visão de Calderón, Poltronieri e Borges (2011), com sua retomada, os rankings ganharam primazia e legitimidade técnica enquanto instrumentos de

avaliação, incorporando as orientações da Nova Gestão Pública na área da Educação: a concorrência como elemento indutor da qualidade; a avaliação por resultados como referência para aferir a qualidade; a transparência das informações como elemento-chave para o controle e atuação dos consumidores; e a responsabilização das instituições educacionais pela melhoria da qualidade e pelo desempenho dos alunos.

No âmbito do setor privado, existem os rankings produzidos pelo *Guia do Estudante*, publicado pela Editora Abril (LOURENÇO, 2014) e que, desde 1988, classifica cursos e universidades. Há também o *Ranking Universitário Folha* (RUF), criado recentemente (em 2012) e elaborado pelo jornal *Folha de S. Paulo* (FRANÇA, 2015). Ressalta-se que, em termos de setor privado, no Brasil o primeiro ranking vinculado ao mercado editorial foi produzido pela revista masculina *Playboy* (lançado em 1982 e vigente até o ano 2000): o chamado ranking *As Melhores Faculdades do Brasil* (CALDERÓN; MATIAS; LOURENÇO, 2014).

Considerando o contexto traçado, o presente capítulo tem como objetivo analisar a forma como os rankings acadêmicos têm sido abordados no âmbito da produção científica brasileira, com foco na área das Ciências da Educação e nas abordagens e paradigmas da avaliação educacional. Para tanto, serão retomados resultados da pesquisa “Rankings acadêmicos do setor privado no Brasil: trajetória e metodologias adotadas numa perspectiva comparada com rankings do espaço ibero-americano”, financiada pelo CNPq e empreendida no âmbito do Grupo de Pesquisa Gestão e Políticas Públicas em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC-Campinas (CALDERÓN; LOURENÇO, 2014; CALDERÓN; MATIAS; LOURENÇO, 2014; LOURENÇO; CALDERÓN, 2015; CALDERÓN; PFISTER; FRANÇA, 2015). Neste texto, da mesma forma como fora feito em outros artigos sobre o ranqueamento na educação superior (CALDERÓN; LOURENÇO, 2014; CALDERÓN; MATIAS; LOURENÇO, 2014), adota-se a expressão *rankings acadêmicos* na medida em que se engloba a diversidade de atividades e funções relacionadas com o mundo universitário. A expressão não só envolve o ranqueamento de IES, mas também permite tomar como referência outros indicadores mais específicos, como de cursos de graduação, de cursos de pós-graduação, e grupos e instituições de pesquisa científica, de egressos e empregabilidade, de transferência de conhecimento, inovação tecnológica, de projeção internacional, entre outros. O termo *ranking acadêmico* também é adotado em alguns estudos acadêmico-científicos (BERNARDINO; MARQUES, 2010) e consta do nome de alguns rankings internacionais, como o famoso Ranking ARWU.

Os rankings na produção científica brasileira

Um estudo sobre o estado da questão em torno dos rankings acadêmicos no Brasil tomando como referência principal a produção de artigos científicos em revistas consideradas de elevada qualidade (CALDERÓN; PFISTER; FRANÇA, 2015) permitiu identificar diversos enfoques em torno dos rankings acadêmicos, que puderam ser agrupados em três momentos, dentro de uma sequência histórica, os quais são expostos a seguir.

Iniciativas pioneiras na construção de ranqueamentos para as universidades brasileiras (1995-1997)

O primeiro momento, chamado de *iniciativas pioneiras na construção de ranqueamentos para as universidades brasileiras (1995-1997)*, revela que os primeiros estudos relacionados a rankings na educação superior encontrados na literatura educacional brasileira remontam aos meados dos anos 1990 (SCHWARTZMAN, 1995; SCHWARTZMAN; OLIVEIRA JÚNIOR, 1997). Esses dois trabalhos sinalizavam a emergência, naquela altura, de estudos que subsidiassem a construção de métodos que permitissem ranquear as universidades brasileiras, tendo como objetivo a busca pelo aprimoramento da qualidade no ensino superior no país. Schwartzman (1995) propõe a construção de um ranking de qualidade para 92 universidades do país, baseado em indicadores construídos a partir de informações relacionadas ao perfil dos docentes das universidades, por meio das quais o autor propõe a criação de um Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), tendo como fonte informações obtidas com base na avaliação dos cursos de graduação efetuada, à época, pelo *Guia do Estudante* da Editora Abril e pela avaliação dos cursos de pós-graduação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Schwartzman e Oliveira Júnior (1997) retomam a discussão do texto anteriormente citado, enfatizando o *Ranking IPEAD/UFMG*,⁶ desenvolvido pelos autores, envolvendo uma metodologia de avaliação de cursos de graduação testada em 1996 para os cursos de Administração, Economia e Ciências Contábeis do estado de Minas Gerais.

6 O Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD) é uma Fundação de apoio à Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Ranqueamento no âmbito das políticas públicas de avaliação da educação superior brasileira (2003-2011)

O segundo momento, denominado *ranqueamento no âmbito das políticas públicas de avaliação da educação superior brasileira* e compreendido entre 2003 e 2011, é marcado por artigos que remetem ao fenômeno do ranqueamento no âmbito das políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil. Os artigos produzidos nesse período podem ser classificados em três subgrupos.

- a) No primeiro subgrupo, os artigos analisam os rankings como um fenômeno negativo, relacionado a uma dimensão mercadológica da educação superior, midiática, que emerge da construção de uma política de avaliação governamental de caráter regulatório, que ganha impulso a partir da criação do Exame Nacional de Cursos, o ENC (SOUZA; OLIVEIRA, 2003; DIAS SOBRINHO, 2004; GOUVEIA et al., 2005; MENEGHEL; ROBL; SILVA, 2006; ROTHEN; SCHULZ, 2007).

Souza e Oliveira (2003) discutem as transformações ocorridas no papel do Estado, destacando a ênfase nos processos de avaliação de sistemas – que passam a operar numa lógica chamada pelos autores de “quase mercado”, na qual se enquadraria o ENC. Para esses autores, essa forma de avaliação tem como um de seus desdobramentos o processo de naturalização das desigualdades, legitimando valorações úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala.

Dias Sobrinho (2004) aborda mais especificamente o campo da educação superior, estabelecendo uma vinculação da avaliação às reformas da educação superior e suas relações com o Estado. O autor sustenta que a avaliação tem papel não só técnico, mas sobretudo ético e político, com grande importância nas transformações e reformas da educação superior e da própria sociedade, o que permitiria compreender a avaliação a partir de dois paradigmas distintos: em um deles, a avaliação desenvolve-se como *controle* e tem como objetivo a verificação e medida de conformidade; no outro, a avaliação é a ação de *atribuição de valor* e *produção de sentidos* – um projeto aberto sobre o futuro. O primeiro paradigma está vinculado a uma concepção de educação como mercadoria, a serviço de satisfazer as demandas do mercado de trabalho e as necessidades das empresas e dos negócios – ou seja, está a serviço de interesses privados. Dias Sobrinho

(2004) efetua uma crítica ácida à tendência de educação como mercadoria e, por consequência, ao papel dos rankings no processo de avaliação.

Dentro de um mesmo prisma crítico aos ranqueamentos, representado pelo ENC, identificaram-se os textos de Gouveia et al. (2005), Meneghel, Robl e Silva (2006) e Rothen e Schulz (2007). São artigos que, publicados em anos imediatamente posteriores à edição da lei que criou o Sinaes,⁷ entendem que a proposta de avaliação presente na conjuntura desse Sistema permitiria superar as limitações de natureza eminentemente regulatória e classificatória das políticas de avaliação existentes até então. Gouveia et al. (2005) elaboram um estudo que analisa a trajetória das políticas de avaliação da educação superior no Brasil a partir da década de 1980, destacando o papel que o ENC teve no estímulo ao ranqueamento de instituições no Brasil e as limitações desse processo enquanto implementação de uma política de avaliação efetiva. Meneghel, Robl e Silva (2006), a partir de uma análise comparativa das políticas de avaliação e regulação no Brasil, na França, na Espanha, em Portugal e na Argentina, apontam os desafios do Sinaes – como, por exemplo, a importância de se livrar de padrões dados por centros de excelência e rankings midiáticos, superando a cultura da avaliação como punição. Finalmente, Rothen e Schulz (2007), entre outros aspectos, analisam a realidade dos anos imediatamente anteriores à publicação da lei que instituiu o Sinaes, destacando que a valorização do ENC é coerente com a concepção de que compete apenas ao Estado avaliar as instituições e estimular a concorrência entre elas – no caso, pela divulgação de rankings, o que permitiria ao “mercado consumidor” de educação escolher as “melhores” instituições.

b) No segundo subgrupo encontra-se considerável literatura publicada a partir 2008, que compartilha de uma visão crítica dos processos de ranqueamento das IES, em que prevalecem os desvirtuamentos pelos quais passou o processo de implantação do Sinaes a partir da retomada do ranqueamento em contraposição a uma avaliação emancipatória, formativa e não classificatória, proposta pelo referido sistema (LEITE, 2008; LIMANA, 2008; BARREYRO, 2008; BRITO, 2008; POLIDORI, 2009; DIAS SOBRINHO, 2010; ROTHEN; BARREYRO, 2011).

Leite (2008) e Limana (2008) enfatizam, em seus estudos, a descaracterização do Sinaes, posta em evidência pela perda de importância dos

7 Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abr. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 21 fev. 2017.

processos de autoavaliação institucional diante da proeminência do Enade e dos rankings produzidos a partir de seus resultados. Barreyro (2008) destaca que a criação de dois novos indicadores – o Índice Geral de Cursos (IGC) e o Conceito Preliminar de Curso (CPC) – favoreceu o ranqueamento oficial na educação superior brasileira, indicadores estes que estariam conduzindo “ao tempo dos rankings, das avaliações mercadológicas e simplificações midiáticas, mais próximos de uma visibilidade publicitária do que da verdade da avaliação da qualidade” (BARREYRO, 2008, p. 867). Para Brito (2008), as alterações verificadas representam uma regressão, uma vez que os novos indicadores criados acabaram despertando e incentivando questões de natureza midiática ao propiciar processos de ranqueamento. Segundo Polidori (2009), esses indicadores induziriam práticas objetivas de ranqueamento, permitindo classificar as melhores e as piores instituições com base em dados estanques, pontuais e que não refletiriam os princípios subjacentes à avaliação emancipatória que estavam presentes nos primórdios do Sinaes.

Dias Sobrinho (2010) não se furtou à crítica às alterações sofridas pelo Sinaes, afirmando que são modificações que culminaram em uma cultura da competitividade, eficiência e performatividade, cujos objetivos são o controle, a comparação, a hierarquização e o ranqueamento. Rothen e Barreyro (2011), por sua vez, corroboram o conjunto de argumentos apresentados pelos autores já mencionados e chegam a comparar o Enade com o extinto “Provão”, concluindo seu texto com a ideia central de que o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva acabou por reeditar as velhas práticas neoliberais que marcaram a política educacional dos governos FHC.

c) O terceiro subgrupo (composto de alguns poucos artigos se comparado com os dois primeiros subgrupos) aborda os rankings desde uma ótica mais sistêmica, distante de um enfoque essencialmente teórico-crítico, revelando aspectos positivos do ranqueamento e da concorrência entre IES (ANDRADE, 2011; DURHAM, 2010; CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011).

Andrade (2011), ao discutir o fenômeno do ranqueamento na educação superior brasileira, enfatiza as possibilidades de efetiva melhoria na qualidade do ensino, que podem ser induzidas por meio dos exames e dos ranqueamentos. Isso porque, para o autor, a divulgação de rankings pode ser benéfica na medida em que empresta maior transparência à oferta de serviços educacionais aos diversos públicos (internos e externos) da universidade. Durham (2010) efetua uma análise da política educacional brasileira durante os governos de FHC. Segundo a autora, a ampla divulgação dos resultados dos exames em larga escala não constitui prejuízo ou ferramentas

mercadológicas, mas sim instrumento de melhoria da qualidade da educação. Calderón, Poltronieri e Borges (2011) discutem o papel dos rankings na educação superior brasileira entendendo-os muito mais como políticas de Estado do que como meras políticas de um ou outro dos recentes governos brasileiros. Considerados pelos autores como “instrumentos de avaliação” que podem ser elementos indutores da qualidade, os rankings vieram a ganhar crescente respeito e legitimidade no seio de governos com projetos políticos distintos, o que permite considerá-los parte de uma política de Estado.

Rankings internacionais no contexto da emergência da UCM (2008-2013)

O terceiro momento, denominado *Rankings internacionais no contexto da emergência da UCM*, compreende o período de 2008 a 2013 e permite visualizar a tímida emergência de uma nova tendência em relação aos estudos sobre ranqueamento na educação superior, enfocando a dinâmica dos rankings internacionais surgidos ao longo da década de 2000 (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008; LÓPEZ SEGRERA, 2008; THÉRY, 2010; MOURA; MOURA, 2013).

Para Lima, Azevedo e Catani (2008), o reordenamento das universidades europeias está relacionado ao entendimento da avaliação como ferramenta de melhoria da qualidade nos moldes das atividades empresariais, com ênfase tecnocrática e gerencial. Nessa lógica, ganham destaque as agências de avaliação externa, responsáveis, em boa medida, pela construção de indicadores que permitem a produção e divulgação de rankings. López Segrera (2008) aponta também a importância crescente dos rankings, fenômeno cada vez mais na moda. Embora alguns deles tenham certa respeitabilidade, permanece ainda um constante debate sobre as limitações e falibilidades dessas escalas. Apesar de tais críticas, López Segrera (2008) entende que, num mundo marcado pela crescente competitividade e dominado por regras de mercado, os rankings são um fenômeno inevitável e, eventualmente, até mesmo necessários no universo acadêmico.

Dentro de um enfoque mais pragmático sobre a dinâmica dos rankings acadêmicos, Théry (2010) desenvolve um estudo que poderia ser classificado como uma cartografia dos principais rankings universitários internacionais. Os resultados do estudo de Théry (2010) levam a considerar, com seriedade, os resultados gerados pelos rankings, uma vez que, mesmo que se possa objetar que são construídos mediante metodologias diferentes e com indicadores também diferentes, existe uma regularidade inegável nos

resultados aos quais conduzem. Finalmente, Moura e Moura (2013) apontam que o prestígio das instituições universitárias vem sendo influenciado, cada vez mais, pelas publicações dos sistemas de ranqueamentos, sejam estes nacionais ou internacionais. A partir da identificação de dezenas de sistemas de ranqueamentos nacionais e globais, identifica-se, como efeito nocivo, o reordenamento dos investimentos institucionais, muitas vezes existentes, voltando-os prioritariamente para o atendimento de indicadores que são contemplados pelos rankings em detrimento de outras atividades universitárias que, eventualmente, seriam prioritárias no sentido de uma efetiva qualidade. Moura e Moura (2013) também apontam para um processo de crescente hegemonia do modelo das universidades de classe mundial, no sentido de um processo de padronização e de exportação de modelos dos países centrais.

Os rankings acadêmicos no campo da avaliação educacional

O estudo sobre o estado da questão acerca dos rankings acadêmicos na educação brasileira realizado por Calderón, Pfister e França (2015) permitiu inferir que a análise da dinâmica propriamente dita dos rankings na educação superior é um tema que não tem despertado, de modo suficiente, o interesse da comunidade acadêmico-científica brasileira, apesar da existência de rankings brasileiros do setor privado desde a década de 1980. Na literatura analisada, apenas cinco artigos se debruçam especificamente sobre o estudo dos rankings acadêmicos, abordando sua dinâmica e funcionamento. Os primeiros artigos, produzidos na década de 1990, focam a criação de rankings acadêmicos no Brasil (SCHWARTZMAN, 1995; SCHWARTZMAN; OLIVEIRA JÚNIOR, 1997). O terceiro artigo, produzido quase 15 anos após a publicação do primeiro artigo de Schwartzman, foi o texto de Andrade (2009), no qual se procura sistematizar os rankings existentes à época no Brasil. Os quarto e quinto artigos foram produzidos por Théry (2010) e Moura e Moura (2013) – os mesmos que mapeiam e analisam rankings acadêmicos internacionais.

A análise dessa reduzida literatura específica sobre a dinâmica dos rankings acadêmicos também permite constatar a inexistência de grupos de pesquisa que foquem no estudo dos rankings na educação superior, uma vez que seus autores produziram artigos sobre rankings, mas não avançaram no aprofundamento da temática por meio da produção de outros artigos, nem avançaram na formação de pesquisadores (mestres e/ou doutores) na temática em questão – fato que impediu a produção acadêmica de forma

mais consistente. Também é possível constatar que os autores dessa parca literatura não transitam no campo das Ciências da Educação existentes no Brasil, nem circulam por suas principais organizações e eventos científicos. São seis autores: três pesquisadores procedentes da área das Ciências Econômicas (Jacques Schwartzman, Márcio de Oliveira Júnior e Eduardo de Carvalho Andrade); um autor procedente da área da Geografia, que elaborou mapas geográficos de universidades a partir dos resultados dos rankings (THÉRY, 2010); e dois coautores de um artigo (Bruno Azevedo Moura, um jovem mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília que produziu um artigo em coautoria com Leides Barroso Azevedo Moura, pesquisadora da área das Ciências da Saúde).

A análise dos poucos estudos específicos sobre rankings acadêmicos no Brasil revela que se trata de uma temática distante dos interesses dos pesquisadores do campo das Ciências da Educação, e quase a totalidade da literatura produzida dentro dessa área do conhecimento aborda os rankings acadêmicos, de forma genérica ou abrangente, ancorada em um paradigma teórico-crítico que alerta a respeito dos discursos ideológicos e interesses políticos e econômicos existentes por trás da expansão dos rankings, bem como questiona o projeto de sociedade que está em construção. Essa última afirmativa fica evidente se verificarmos que a totalidade de autores que questiona o *ranqueamento no âmbito das políticas públicas de avaliação da educação superior brasileira (2003-2011)* procede e interage no campo das Ciências da Educação. Trata-se de autores que, ao questionarem em termos teóricos e ideológicos os rankings acadêmicos, relegam a um segundo plano, em termos de interesses de pesquisa, o aprofundamento teórico e empírico dos rankings, sejam estes regionais, nacionais ou globais.

O estudo realizado permite verificar que o ranqueamento na educação superior se constitui em uma temática essencialmente multidisciplinar que tem implicado abordagens desde diversos campos do conhecimento – as mesmas abordagens que, em termos didáticos, podem ser enquadradas na distinção feita por Fernandes (2010), entre abordagens empírico-racionalistas e abordagens críticas ou sociocríticas.

A prevalência da adoção de rankings e tabelas classificatórias como instrumentos de avaliação se enquadraria nas abordagens empírico-racionalistas, nas quais, conforme Fernandes (2010),

procura-se a *verdade* através de uma avaliação tão objetiva quanto possível, em que os avaliadores assumem uma posição supostamente neutra e distanciada em relação aos objetos de avaliação. As metodologias utilizadas são essencialmente de natureza quantitativa (e.g., testes, questionários, grelhas de observação quantificáveis) e, em geral, há pouca ou mesmo nenhuma participação de todos os que, de algum modo, estão interessados no processo de avaliação ou que podem ser afetados por ele (FERNANDES, 2010, p. 20, grifo do autor).

Esta abordagem – denominada por Dias Sobrinho (2004) como avaliação fundada na epistemologia objetivista – é considerada eminentemente técnica, neutra e objetiva, adotando-se procedimentos de quantificação de produtos, dada a necessidade de comparações e rankings, e objetivando o controle da qualidade dos serviços e produtos educacionais, à semelhança do que ocorre no mundo dos negócios. Trata-se de uma compreensão da avaliação da educação que, conforme Franco (1990), se deu sob a égide do positivismo, do racionalismo e do funcionalismo, e no Brasil seus equívocos e limitações passaram a ser contrapostos por metodologias radicalmente opostas nos anos 1960 e 1970.

A análise da produção científica realizada sobre os rankings demonstra, de forma explícita, que no Brasil, no campo das Ciências da Educação, predominam visões que se enquadram nas chamadas abordagens críticas ou sociocríticas, nas quais, conforme Fernandes (2010),

a avaliação é assumidamente subjetiva, os avaliadores estão conscientes de que dificilmente deixarão de influenciar e de ser influenciados pelas circunstâncias que envolvem o ente a avaliar, as metodologias utilizadas são sobretudo de natureza qualitativa (e.g., estudos de caso, etnografias, observação participante) e o envolvimento ativo das pessoas no processo de avaliação é, em regra, uma constante. Exemplos deste tipo de avaliação são as abordagens assumidamente comprometidas com determinadas agendas sociais e mesmo políticas, defensoras de alterações que garantam que todos os setores da sociedade tenham igual acesso a oportunidades nos domínios da educação, da saúde e dos serviços sociais em geral (FERNANDES, 2010, p. 20).

Por meio da epistemologia subjetivista destas abordagens, considera-se a realidade como sendo complexa, dinâmica, aberta e polissêmica. Nesta ótica, segundo Dias Sobrinho (2004), a verdade é relativa e dependente das experiências humanas concretas, a ciência e a técnica estão mergulhadas na ideologia e os valores estão impregnados de contradições sociais, impondo-se a necessidade de fazer uso, também, das abordagens qualitativas e

intuitivas. Pode-se observar que esta abordagem não se limita a uma visão meramente processual do processo avaliativo, que acrescenta às técnicas quantitativas abordagens qualitativas e intuitivas. Ela se caracteriza por atribuir à avaliação uma dimensão ética e política – pois o que estaria em jogo e em disputa é o modelo de sociedade. Assim, neste paradigma,

a educação superior deve ser avaliada não simplesmente a partir de critérios do mundo econômico e não somente com instrumentos que matematizem a qualidade sob as justificativas de desempenho, eficiência e produtividade, mas, sobretudo, deve colocar em julgamento os significados de suas ações e construções com relação às finalidades da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 722).

Para Franco (1990, p. 65), esta abordagem denominada “subjetivista ou idealista”, que emergiu como contraposição ao objetivismo, mostrou-se insuficiente para a explicação da realidade educacional porque “também fragmenta a realidade, na medida em que permanece a nível das análises ‘abstratas’ e universais”, trazendo, como consequência, “um preconceito descabido e dogmático contra a quantificação em pesquisa, por considerá-la necessariamente comprometida com o positivismo e, portanto, reacionária”.

Como observado nos dados apresentados, a produção sobre o ranqueamento na educação superior no campo das Ciências da Educação tem, como ponto de referência, a experiência do ENC, Exame que “é considerado por críticos e estudiosos da área no máximo como uma ‘quase avaliação’ e não uma avaliação plena, pois toca apenas tangencialmente em questões de valor e mérito” (BRASIL, 2004, p. 62). De acordo com José Dias Sobrinho em entrevista a Kassab (2003, p. 6), esse tipo de instrumento é considerado, na literatura acadêmica, como uma “pseudoavaliação”, ou ainda uma “quase avaliação”, que estaria mais na instância do controle, da averiguação, da verificação, na medida em que, para ser uma avaliação da educação, teria de pôr em questão/produzir significados complexos da área, e não simplesmente se ater a uma única faceta.

A respeito desses dois adjetivos adotados por José Dias Sobrinho (KASSAB, 2003), convém mencionar que correspondem a duas das quatro categorias da classificação da avaliação de programas proposta por Stufflebeam (1999): pseudoavaliações, quase avaliações, avaliações orientadas para melhoria e prestação de contas e enfoque orientado para a agenda social. No caso da pseudoavaliação, é aquela que promove uma visão positiva ou negativa do objeto de avaliação, independentemente do seu real mérito e de seu valor, e sendo, muitas vezes, motivada por objetivos políticos, podendo servir para

enganar os interessados. A quase avaliação sustenta-se em instrumentos que geram informações que não são suficientes para realizar uma avaliação de um determinado programa. Na quase avaliação, adotam-se métodos preferidos, ressaltando a qualidade técnica e a adequação metodológica para uma avaliação e postulando-se que, geralmente, é melhor responder a algumas perguntas pontuais do que tentar realizar uma ampla avaliação.

O ranqueamento de universidades, a partir de avaliações estandardizadas, como uma quase avaliação, se sustentaria no fato de apresentar uma avaliação limitada, que, no caso do "Provão", se baseia em único indicador: o desempenho dos alunos concluintes (ROTHEN; DAVID; LOPES, 2008). Como afirma Dias Sobrinho (2010), o ENC confunde *desempenho de estudante* com *qualidade de curso*, não se preocupando em avaliar a complexidade do fenômeno educativo.

Essas limitações não se resumem somente a aspectos técnicos da avaliação educacional: entrelaçam-se com propostas de construção societária, que acenam para a erradicação do ranqueamento na educação superior, em prol de uma concepção global de avaliação, "comprometida com a transformação acadêmica, em uma perspectiva formativa/emancipatória" (BRASIL, 2004, p. 19), distante de outra, concretizada no Provão, "mais vinculada ao controle de resultados e do valor de mercado, com visão regulatória" (BRASIL, 2004, p. 19).

Neste prisma, a produção científica brasileira no campo educacional revela uma situação de conflito teórico que ganha concretude no âmbito da implantação das políticas públicas sob a forma de confronto técnico-operacional, gerando dicotomização teórica e abordagens maniqueístas – fato que se reflete, também, na inexistência de estudos sobre a dinâmica dos rankings acadêmicos no âmbito das Ciências da Educação. Essa tendência da literatura acadêmica, permeada por divergências conceituais e que também se expressa na relação dialética entre teoria e realidade, se trata, para Dias Sobrinho (2003), de uma polêmica que não se limita apenas a diferenças teóricas, convertendo-se em um conflito fundamentalmente político na medida em que a avaliação passa a ser utilizada como instrumento de poder.

Embora Dias Sobrinho (2004, p. 723) afirme, no campo teórico, que não se trata de adotar exclusivamente o controle (medida, verificação, constatação, classificação, seleção etc.), tampouco de "adotar procedimentos subjetivistas sem base em dados da realidade", as duas epistemologias representam duas visões de mundo distintas, até mesmo concorrentes entre si, porém complementares e não excludentes. A realidade brasileira, a partir da literatura analisada, evidencia que a dicotomização teórica e o maniqueísmo conceitual acenam explicitamente (de modo específico no campo teórico) para iniciativas

de exclusão, e não para a complementaridade entre as abordagens predominantes nos dois paradigmas mencionados. A realidade analisada revela que o cenário da operacionalização das políticas públicas torna claro o “conflito entre as comunidades científicas” (APPLE, 2006, p. 131).

Na literatura analisada, definitivamente, os textos de posicionamento crítico em relação ao ranqueamento não apontam para uma dimensão pragmática da avaliação, tal como é metaforicamente abordado por Maria Amélia Azevedo Goldberg (cf. SOUSA, 2000), que define a avaliação educacional como um casaco de várias cores, revelando a existência de diversas modalidades e abordagens no campo da avaliação educacional. A partir disso pode-se inferir que, nos processos avaliativos, se utilizariam as teorias, estratégias e técnicas mais adequadas a partir dos objetivos daquilo que será avaliado. Nessa concepção, caberia ainda adotar, no processo de escolha das estratégias e técnicas mais adequadas, o *discernimento pragmático*, defendido por Fernandes (2010) como atitude do avaliador diante de “certo caos teórico que se vive no domínio da avaliação e certa tendência que, inevitavelmente, vai persistindo, para a subordinação dos avaliadores às clássicas ortodoxias ontológicas, epistemológicas e metodológicas” (FERNANDES, 2010, p. 18, grifo do autor). Nessa perspectiva, o autor entende por discernimento pragmático o “processo de distinguir, de separar, diferentes abordagens avaliativas para, precisamente, as poder reagrupar e integrar e para as poder utilizar adequadamente quando a avaliação está no terreno” (FERNANDES, 2010, p. 18). Para Fernandes (2010), o discernimento pragmático exige tomadas de posição mais elaboradas, mais sofisticadas e sustentadas nos recursos teóricos e práticos disponíveis, enquadrando-se na perspectiva de que toda ação avaliativa deve ser útil “e tem que contribuir para ajudar a resolver problemas e, conseqüentemente, para criar bem-estar nas pessoas, nas instituições e na sociedade em geral” (FERNANDES, 2010, p. 18).

A nosso modo de ver, adotar o discernimento pragmático permitiria abordar os rankings acadêmicos desde outra perspectiva, para além da dicotomização teórico-operacional, tal como é apontado por Altbach (2006), para quem os rankings e as tabelas classificatórias são inevitáveis na era da massificação, uma vez que a educação superior de massas requer a diferenciação de instituições que servem para diversos objetivos, frequentadas por estudantes pelas mais diversas razões. Nesse sentido, os rankings ajudariam a captar a diferenciação institucional e atender a necessidade de informações para a tomada de decisões, por parte dos governos, dos financiadores da educação superior e dos usuários, entre outros atores do cenário educacional.

À guisa de conclusão

Os rankings acadêmicos e as tabelas classificatórias como instrumentos de avaliação, de origem estatal ou da iniciativa privada, enquadram-se dentro da tradição da avaliação como medida, apostando na objetividade, na neutralidade científica e na exatidão metodológica. Fazem parte das chamadas abordagens empírico-rationais, objetivistas e utilitaristas. Envolvem múltiplos aspectos do amplo leque de denominações desenvolvidas para a compreensão dos processos avaliativos. Abrigados no campo da avaliação somativa, os rankings inserem-se nas abordagens que permitem o julgamento do valor e do mérito a partir do estabelecimento de estândares e critérios dentro da chamada avaliação estandardizada (STAKE, 2006), tendo como referência a avaliação por resultados que, por sua vez, possibilitam a comparação (avaliação comparativa) e classificação das universidades (avaliação classificatória).

Considerando a classificação das abordagens de avaliação realizada por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), os rankings e as tabelas classificatórias são instrumentos de avaliação geradores de informações que podem ser utilizadas para o julgamento do mérito e do valor em quatro das seis abordagens elencadas pelos autores em questão: abordagens centradas nos objetivos, abordagens centradas na administração, abordagens centradas no consumidor e abordagens centradas nos especialistas. Por sua vez, se tomarmos como referência a classificação adotada por Stufflebeam (1999), verificamos que o ranqueamento e as tabelas classificatórias podem contribuir nas abordagens: baseadas nos objetivos; voltadas à prestação de contas; baseadas nas provas objetivas; do monitoramento de resultados; a partir de testes de desempenho; a partir de estudos orientados para a tomada de decisões e prestação de contas; e nas abordagens orientadas aos consumidores.

Os rankings e as tabelas classificatórias, no campo das teorias da avaliação, enquadram-se no que Afonso (1999), dentro de uma perspectiva teórico-crítica, denomina como avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados, por meio da qual a avaliação visa ao controle de objetivos previamente definidos, quer como produtos, quer como resultados educacionais, sendo acionada como suporte de processos de responsabilização ou de prestação de contas, relacionados com os resultados educacionais e acadêmicos.

Com forte enraizamento cultural no espaço anglo-saxônico (RIZO, 2010; SALMI; SAROYAN, 2007), distante das teorizações sobre o chamado paradigma emancipatório construído no Brasil (CALDERÓN; BORGES, 2013), os rankings apresentam enorme potencial nos processos de avaliação educacional. Entretanto, a literatura predominante no campo das Ciências da Educação no Brasil

acaba por aprisioná-los em um fogo cruzado, dicotômico e maniqueísta, entabulado entre as abordagens empírico-racionalistas e as abordagens críticas ou sociocríticas, entre o paradigma objetivista e o paradigma subjetivista, ou dentro do confronto que, no âmbito da Sociologia da Educação, se dá entre o paradigma do consenso e o paradigma do conflito (GOMES, 2005). O primeiro deles, de acordo com Sander (1984), acena para uma preocupação com a buscado equilíbrio, da ordem, da eficiência do sistema dentro de uma lógica da racionalidade instrumental, no qual se enquadrariam as abordagens focadas na valorização dos rankings como indutores de qualidade. Já o segundo, o paradigma do conflito, é caracterizado no campo da educação por “empreender uma crítica radical do pensamento pedagógico liberal” (SANDER, 1984, p. 76), uma crítica a partir da qual emergem teses para a ação política.

Finalizando, defende-se, neste capítulo, o desafio de construir abordagens mais ecléticas, como aquela apontada por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), que, distante de se preocupar em identificar qual abordagem é a melhor, parte do princípio de que todas as abordagens são úteis, “escolhendo e combinando conceitos das abordagens da avaliação para adaptá-los à situação em pauta, usando partes das várias abordagens quando parecem apropriadas” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 260).

Referências

- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 69, p. 139-164, 1999.
- AGUADO-LÓPEZ, E.; ROGEL-SALAZAR, R.; BECERRIL-GARCÍA, A.; BACA-ZAPATA, G. Presencia de universidades en la red: la brecha digital entre Estados Unidos y el resto del mundo. *RUSC: Universities and Knowledge Society Journal*, v. 6, n. 1, p. 1-17, mar. 2009.
- ALTBACH, P. *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*. Chestnut Hill: Boston College Center for International Higher Education, 2006.
- ANDRADE, E. de C. Rankings em educação: tipos, problemas, informações e mudanças. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 323-343, jun. 2011.
- APPLE, M. *Ideologia e Currículo*. Tradução de Vinicius Figueira. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/7zEaAu>>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- BARREYRO, G. B. De exames, rankings e mídia. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 863-868, nov. 2008.
- BERNARDINO, P.; MARQUES, R. C. *Rankings acadêmicos: uma abordagem ao ranking das universidades portuguesas. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 18, n. 66, p. 29-48, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes): bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*. Brasília: Inep, 2004. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/261>>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- BRITO, M. R. F. O SINAES e o ENADE: da concepção à implantação. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 841-850, nov. 2008.

- CALDERÓN, A. I.; BORGES, R. M. Avaliação educacional no Brasil: da transferência cultural à avaliação emancipatória. *Brazilian Geographical Journal*, v. 4, p. 259-275, 2013.
- CALDERÓN, A. I.; LOURENCO, H. S. Rankings en la educación superior brasileña: una aproximación a los rankings públicos y privados. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria (RIDU)*, v. 8, p. 95-110, 2014.
- CALDERÓN, A. I.; MATIAS, R. C.; LOURENCO, H. S. Rankings na Educação Superior: as melhores faculdades do Brasil (1982-2000). *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, p. 226-247, 2014.
- CALDERÓN, A. I.; PFISTER, M.; FRANÇA, C. M. Rankings acadêmicos na educação superior brasileira: a emergência de um campo de estudo (1995-2013). *Roteiro*, v. 40, p. 31-50, 2015.
- CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, dez. 2011.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004.
- _____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, 2010.
- DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 88, p. 153-179, dez. 2010.
- FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Org.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 15-44.
- FRANÇA, C. M. *Rankings universitários promovidos por jornais no espaço ibero-americano: El Mundo (Espanha), El Mercurio (Chile) e Folha de São Paulo (Brasil)*. 2015. 225 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2015.
- FRANCO, M. L. P. B. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 63-67, 1990.
- GOMES, C. A. *A educação em novas perspectivas sociológicas*. São Paulo: EPU, 2005.
- GOUVEIA, A. B. et al. Trajetória da Avaliação da Educação Superior no Brasil: singularidades e contradições (1983-2004). *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 101-132, jun. 2005.
- HAZELKORN, E. *Globalization and the Reputation Race in Rankings and the Reshaping of Higher Education: the Battle for World Class Excellence*. Londres: Palgrave MacMillan, 2011.
- KASSAB, A. Entrevista: José Dias Sobrinho avalia a avaliação. *Jornal da Unicamp*, n. 235, 27 out./2 nov. 2003.
- LEITE, D. Ameaças pós-rankings, sobrevivência das CPAs e da autoavaliação. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008.
- LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.
- LIMANA, A. Desfazendo mitos: o que estão fazendo com o SINAES? *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 869-873, nov. 2008.
- LLOYD, M. W.; ORDORIKI, I.; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, R. Los rankings internacionales de universidades: su impacto, metodología y evolución. *Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, n. 7, nov. 2011. Disponível em: <<http://www.dgei.unam.mx/cuaderno7.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- LÓPEZ SEGRERA, F. Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 2, p. 267-291, jun. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/aHLROP>>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- LOURENÇO, H. da S. *Os rankings do Guia do Estudante na educação superior brasileira: um estudo sobre as estratégias de divulgação adotadas pelas instituições que obtiveram o prêmio melhores*

- universidades. 2014. 205 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2014.
- LOURENÇO, H. da S.; CALDERÓN, A. I. Rankings acadêmicos na educação superior: mapeamento da sua expansão no espaço ibero-americano. *Acta Scientiarum. Education*, v. 37, p. 187-197, 2015.
- MARGINSON, S.; VAN DER WENDE, M. To Rank or To Be Ranked: the impact of Global Rankings in Higher Education. *Journal of Studies in International Education*, v. 11 n. 3/4, p. 306-329, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/WWW7pF5>>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- MENEGHEL, S. M.; ROBL, F.; SILVA, T. T. F. A relação entre avaliação e regulação na educação superior: elementos para o debate. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 28, p. 89-106, dez. 2006.
- MOURA, B. A.; MOURA, L. B. A. Ranqueamento de universidades: reflexões acerca da construção de reconhecimento institucional. *Acta Scientiarum. Education*, Maringá, v. 35, n. 2, p. 213-222, dez. 2013.
- ORDORIKA, I.; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, R. El ranking Times en el mercado del prestigio universitario. *Perfiles Educativos*, v. 32, n. 129, p. 8-22, 2010.
- POLIDORI, M. M. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009.
- PORTAL DE NOTÍCIAS DA GLOBO – G1. Brasil tem 6 universidades em ranking de 500 melhores do mundo. *G1 Educação*, 15 ago. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/xUAgfC>>. Acesso em: 16 jul. 2015.
- _____. Unicamp cai novamente em ranking mundial de 'universidades jovens'. *G1 Educação*, 29 abr. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3nVVKb>>. Acesso em: 16 jul. 2015.
- RIGHETTI, S. USP perde posto de melhor da América Latina para universidade chilena. *Folha de S. Paulo*, 27 maio 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/jwhLKI>>. Acesso em: 16 jul. 2015.
- RIZO, F. M. University rankings: a critical view. *Revista de la Educación Superior*, v. 40, n. 157, p. 77-97, 2010.
- ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “provão II” ou a reedição de velhas práticas? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, mar. 2011.
- ROTHEN, J.; DAVID, L.; LOPES, L. M. Provão e Enade em debate no JC email: 2002 a 2006. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 25, p. 111-123, nov. 2008.
- ROTHEN, J. C.; SCHULZ, A. SINAES: do documento original à legislação. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 7, n. 21, p. 163-180, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1891/189116806010.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- SALMI, J.; SAROYAN, A. League Tables as Policy Instruments: uses and misuses. *Higher Education Management and Policy*, v. 19, n. 2, 2007.
- SANDER, B. *Consenso e Conflito*: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira, 1984.
- SCHWARTZMAN, J. Dificuldades e possibilidades de se construir um ranking para as universidades brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 5-28, jan. 1995.
- SCHWARTZMAN, J.; OLIVEIRA JÚNIOR, M. “Ranking” IPEAD/UFMG e Exame Nacional de Cursos: uma comparação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 16, p. 353-362, jul. 1997.
- SOUSA, C. P. Dimensões da Avaliação Educacional. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, p. 101-118, 2000.
- SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.
- STAKE, R. *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial GRAÓ, 2006.
- STUFFLEBEAM, D. L. *Foundational models for 21st century program evaluation*. Michigan: The Evaluation Center Western Michigan University, 1999.
- THÉRY, H. Classificações de universidades mundiais, “Xangai” e outras. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 70, p. 185-205, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000300012>. Acesso em: 21 fev. 2017.
- WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. *Avaliação de Programas*: concepções e práticas. São Paulo: Gente, 2004.

Indicadores educacionais em foco: análise frente à realidade brasileira

Regilson Maciel Borges

Introdução

Este texto apresenta apontamentos sobre o que se entende por indicadores em educação frente à realidade educacional brasileira. Para tanto, discute-se o que são indicadores e como são estabelecidos e encontrados em nosso sistema educacional.

Entende-se que um dos aspectos essenciais para a produção de qualidade é a elaboração de indicadores, cuja tarefa, nas avaliações em larga escala, é obter a sintonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos. De acordo com Brooke e Cunha (2011), os indicadores podem: ajudar no monitoramento, planejamento e pesquisa; informar escolas sobre a aprendizagem dos seus alunos; prover estratégias de formação continuada; informar ao público; alocar resultados; e certificar alunos e escolas.

Observa-se que, no contexto educacional, têm sido mais usuais indicadores provenientes de uma visão economicista da educação, para a qual são utilizados conceitos relacionados à produtividade econômica, tais como os indicadores de eficiência, eficácia, insumo, produto e efetividade (SCHWARTZMAN, 1994). Nessa abordagem econômica, a educação é examinada enquanto um processo produtivo, no qual se consideram, para seu exame, as mesmas técnicas usadas para a mensuração/avaliação da economia.

Apesar do predomínio dessa visão econômica na educação, é possível encontrar alternativas a esse modelo, num processo que Freitas (2005) denomina contrarregulatório, em que são apresentadas propostas que defendem a participação de toda a comunidade no processo de construção e definição dos indicadores. Nessa mesma perspectiva também é pensada

a avaliação, entendida como um “processo global” que conte “com a participação comprometida de professores, estudantes e técnicos, além de representantes da comunidade externa” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820).

O tema proposto será analisado em quatro tópicos. No primeiro, discute-se a questão da qualidade em educação. No segundo, define-se o que são indicadores. No terceiro tópico, apresentam-se duas abordagens de indicadores educacionais: uma baseada na visão econômica e outra que leva em conta a participação da comunidade. Por fim, no quarto tópico apresentam-se os indicadores utilizados no sistema educacional, resultantes de processos avaliativos e de pesquisas censitárias.

A qualidade em educação

A discussão sobre indicadores comporta uma apreciação inicial sobre o que se entende por qualidade em educação – isso porque a criação de indicadores objetiva a facilitação do processo avaliativo e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade da educação.

Franco (1992) observa que a questão do que é *qualidade em educação* é um assunto sempre em pauta na discussão de educadores e na plataforma de candidatos a cargos públicos. Por vezes ela é tomada, inclusive, como meta de governantes eleitos. Contudo, a autora observa que tanto os resultados decorrentes da projeção de intenções quanto as ações concretas demonstram que nem sempre o compromisso assumido junto à população tem, de fato, se confirmado.

O conceito de qualidade em educação suscita diversas abordagens dos estudiosos da área. Demo (1986; 2005), por exemplo, distingue duas facetas interligadas da qualidade, as quais denomina de “formal” e “política”. Por *qualidade formal* o autor compreende a versatilidade dos meios e do estilo metodológico, processual, científico. Por *qualidade política* compreende a intensidade democrática e ética frente aos desafios e valores sociais.

No espaço educativo, Demo (2005, p. 109) avalia que qualidade pode ser compreendida como “intensidade da formação humana, para fazer da vida e da realidade oportunidade de desenvolvimento individual e coletivo”. Qualidade é, segundo o autor, “uma dimensão relevante da realidade social e histórica” (DEMO, 1986, p. 11).

Para Dias Sobrinho (2008, p. 824), “sem pertinência e relevância social não há qualidade em educação”. Por isso ele considera a qualidade como “um juízo valorativo que se constrói socialmente”. É, assim, entendida enquanto

“um atributo ou um conjunto de propriedades que definem uma coisa e a distinguem das demais, de acordo com julgamentos de valor praticados num determinado meio” (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 212).

Saul (1990) propõe que a análise do conceito de qualidade seja entendida em seus aspectos políticos, no sentido de buscar a relevância de um projeto de universidade que explicita o compromisso da universidade brasileira, considerando “seu papel social rumo a uma sociedade mais justa, democrática e moderna” (SAUL, 1990, p. 18). Essa abordagem prevê “o compromisso com a transformação da universidade que temos na universidade que necessitamos” (SAUL, 1990, p. 18).

Para Freitas (2005, p. 911), a qualidade é “produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola”. O autor denomina sua proposta de “qualidade negociada”;¹ trata-se de “uma negociação ampla e responsável com os atores da escola – acerca do seu projeto pedagógico e das suas demandas, incluindo um sistema público de monitoramento de qualidade, construído coletivamente” (FREITAS, 2005, p. 929).

Mais pontualmente, Klein (2006, p. 140) entende que “um sistema educacional é de qualidade quando seus alunos aprendem e passam de ano. Além disso, tem que atender a todas as suas crianças e jovens”. Para tanto, segundo o autor, “as políticas educacionais devem ser formuladas para se obter e manter uma educação de qualidade”, e para isso devem utilizar diagnósticos provenientes de análises de dados coletados pelos censos escolares.

Diante da diversidade conceitual do termo, Franco (1992, p. 68) entende *qualidade* como um conceito historicamente produzido, que é “fixado a partir de um arbitrário sociocultural e orientado por diferentes expectativas que incorporam demandas diversificadas e mutáveis ao longo dos tempos”, por isso é um conceito que “não pode ser definido em termos absolutos”. Além disso, observa a autora, “não é um conceito neutro” (FRANCO, 1992, p. 68), pois reflete posicionamento político e ideológico.

Essa não neutralidade do conceito vai de encontro com propostas que criticam a pretensa neutralidade e objetividade de concepções educacionais – caso aplicado também à avaliação educacional, “como se a avaliação fosse isenta de valores e interesses, como se os números, as notas, os índices

1 Segundo Freitas (2005, p. 921), o conceito de “qualidade negociada” está baseado nos estudos da autora italiana Anna Bondioli: “para a autora, definir qualidade implica explicitar os descritores fundamentais da sua natureza, ou seja: seu caráter negociável, participativo, autorreflexivo, contextual/plural, processual e transformador”.

fossem a própria avaliação e pudessem dar conta da complexidade do fenômeno educativo” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 821).

Isso fica evidente na definição dos padrões de qualidade presentes nos documentos de implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Sinaes² (BRASIL, 2004), tal como observam Rothen e Barreyro (2009), quando

a publicação de documentos antagônicos pela Conaes e pelo Inep evidencia a *não neutralidade técnica da avaliação* e, principalmente, que é problemática a legitimação da definição do que é qualidade da educação superior por esta via técnica (ROTHEN; BARREYRO, 2009, p. 740, grifo nosso).

Por outro lado, quando considerada uma visão eminentemente técnica do processo avaliativo, a qualidade é concebida e avaliada em termos objetivos e, portanto, identificável objetivamente, mensurável, enquadrável em escalas de comparação, o que possibilitaria, inclusive, “que se lhe aplique um selo, à semelhança do que se faz na indústria” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 819).

Nesta perspectiva, o entendimento do que seja qualidade em educação se traduz nos indicadores “eficácia” (atingir as metas estabelecidas), “eficiência” (otimizar o uso dos recursos), “efetividade” (considerar os resultados sociais do serviço), “equidade” (minimizar o impacto das origens sociais no desempenho) e “satisfação” (relacionar expectativas e satisfação dos segmentos interessados) (FERREIRA; TENÓRIO, 2010). Qualidade, aqui, é utilizada “para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional, e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas instituições” (DAVOK, 2007, p. 506).

A definição/orientação de como são estabelecidos os padrões oficiais de qualidade, no caso da educação superior brasileira, tem ficado a cargo de “acadêmicos, reunidos em diversas comissões, que se foram formalizando e institucionalizando”, no âmbito no Ministério da Educação, o MEC (ROTHEN; BARREYRO, 2009, p. 729). Assim, Rothen e Barreyro (2009, p. 744, grifos dos autores) observam que “a avaliação da educação superior e a definição dos padrões de qualidade têm ganho *institucionalização* mediante leis federais, aprovadas pelo Congresso e sancionadas pelo Presidente”. Dentre essas legislações, destaca-se a Lei 10.861/2004, que instituiu o Sinaes (BRASIL, 2004)

2 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de 14 de abril de 2004, foi criado com o objetivo de assegurar um processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (BRASIL, 2004).

e cuja proposta resultou de estudos realizados pelos membros da Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA).

No caso da educação básica não é diferente. A definição de quais devem ser os padrões de qualidade tem sido responsabilidade de instâncias vinculadas ao MEC, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tem como finalidades o planejamento, a orientação e a coordenação do desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional. Essa concentração de instâncias definidoras dos padrões de qualidade da educação na esfera governamental encontra justificativa na própria legislação, que estabelece, como dever do Estado, a definição de “padrões mínimos de qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

Contudo, alguns autores têm defendido a participação da comunidade escolar ou universitária em torno da definição do que se entende por qualidade e quais dimensões a serem consideradas, atentando-se, para isso, ao contexto no qual o processo está inserido (DEMO, 1986; SAUL, 1990; 2001; FREITAS, 2005; DIAS SOBRINHO, 2008). Desse modo, cada instituição de ensino (básico ou superior) teria autonomia para refletir, debater e agir na busca pela qualidade da educação.

Para esses autores, a qualidade está intimamente relacionada com a ideia de participação (DEMO, 1986), que tem seu suporte num processo avaliativo que, por sua vez, privilegia a autoavaliação (SAUL, 1990; 2001) e possui caráter negociável (FREITAS, 2005), compreendendo, assim, a participação daqueles que são os principais responsáveis pela construção da qualidade educativa (DIAS SOBRINHO, 2008).

A melhora da qualidade educativa é uma construção coletiva. É a participação ativa de sujeitos em processos sociais de comunicação que gera os princípios democráticos fundamentais para a construção das bases de entendimento comum e de interesse público. Esse processo social também é potencialmente rico de sentido formativo, inclusive para os sujeitos que a ele se dedicam (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 722, grifo nosso).

A defesa da participação dos sujeitos no processo revela que “não só os fatores e os insumos indispensáveis sejam determinantes”, mas que também o são os trabalhadores em educação que, juntamente com alunos e pais, “quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade ou escola que apresenta resultados positivos em termos de aprendizagem” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 8).

Neste primeiro tópico, viu-se que a expressão “qualidade em educação” pode não só admitir uma variedade de interpretações, mas também significar

intensidade da formação humana, juízo valorativo, busca de relevância, negociação ampla e responsável, eficácia, eficiência, efetividade, equidade e satisfação. Mas acima de tudo: é um conceito que depende do contexto histórico no qual está inserido, e por isso não existe um padrão, um consenso para definir o que seja qualidade, pois se trata de um conceito múltiplo, que é reconstruído constantemente (ROTHEN; BARREYRO, 2009).

Importa considerar, para o próximo tópico, que não faz sentido falar em qualidade se não possuímos um conjunto de instrumentos que permitam sua medida (CABRITO, 2009). Nesse sentido, um dos aspectos essenciais para a produção de qualidade é a “elaboração de indicadores”, cuja tarefa é obter a sintonia entre os aspectos qualitativos e quantitativos que expressem os aspectos objetivos da realidade, com vistas à tomada de decisões adequadas para a melhoria da qualidade da educação (FERREIRA; TENÓRIO, 2010).

Indicadores

No dicionário, o termo *indicador* aparece como aquilo que indica algo, que fornece informações úteis, tendo como sinônimo o termo “sinal” (HOUAISS, 2009). Segundo Fonseca (2010), trata-se de uma variável operativa, usada para mensurar um conceito que não admite mensuração direta. Busca-se traduzir um conceito teórico em uma variável que seja suscetível de mensuração.

Os indicadores são sinais que chamam a atenção sobre determinados comportamentos de um sistema. A temperatura do corpo é um indicador do estado de saúde do paciente. Down Jones é um indicador da evolução da bolsa de Nova York e, de modo mais geral, da economia americana. Os indicadores de ensino deveriam funcionar do mesmo modo e dar, assim, uma informação precisa e aceitável sobre o estado de saúde dos sistemas escolares e sobre os resultados dos investimentos educacionais (BOTTANI, 1998, p. 24, grifo nosso).

Pode-se inferir, então, que um indicador se revela como um sinal que aponta para uma direção, mostrando determinada situação e sugerindo possíveis ações. Assim, “os indicadores podem ajudar a examinar diversos aspectos pouco conhecidos de uma inovação ou de uma reforma e, portanto, a realizar escolhas pertinentes” (BOTTANI, 1998, p. 26). São exemplos conhecidos de indicadores nacionais os produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre os quais se encontram os “Indicadores Sociais”, que analisam as condições de vida da população brasileira, entre outros.

Schwartzman (1994), apoiado nos estudos de Serge Cuenin, do Centro Nacional para a Pesquisa Científica (CNRS) da França, assinala a existência de três tipos distintos de indicadores. O primeiro é o “indicador simples”, usualmente expresso em termos de números absolutos e conhecido, também, como estatística gerencial. O segundo é o “indicador de desempenho”, que implica um padrão, uma avaliação ou comparação e, diferentemente do primeiro caso, é relativo, e não absoluto. O terceiro tipo é o “indicador geral”, originado de fora da instituição, baseado em opiniões ou estatísticas gerais.

São exemplos de “indicadores simples” os dados de tipo numérico, tais como número de estudantes, de professores, de área construída, de vagas etc. No segundo caso, têm-se como exemplos de “indicadores de desempenho” o Conceito Preliminar de Curso (CPC), o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) e o Conceito Enade. Para o terceiro tipo, os exemplos de “indicadores gerais” mais conhecidos são a avaliação da pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a avaliação realizada pela Editora Abril (*Estrelas/Guia do Estudante*) e a avaliação realizada pela *Folha de S. Paulo* (o *Ranking Universitário Folha/RUF*).

Schwartzman (1994) menciona, ainda, que tanto os “indicadores simples” quanto os “indicadores gerais” podem ser convertidos em “indicadores de desempenho”. De acordo com o autor, um indicador simples pode se transformar num indicador de desempenho se um julgamento de valor estiver envolvido; e um indicador geral pode se transformar num indicador de desempenho quando apropriado pela comunidade educacional (escolas e universidades) para auxiliar em questões como a avaliação das instituições, ou mesmo para a alocação de recursos.

No contexto educacional, os mais usuais têm sido os indicadores de desempenho, sobretudo quando considerada uma abordagem econômica da educação, examinando-a enquanto um processo produtivo, em que se discutem conceitos tais como custos, produtos, insumos, processos, dentre outros provenientes da esfera econômica (SCHWARTZMAN, 1994). No caso brasileiro, as principais fontes para a construção de indicadores têm sido os dados educacionais fornecidos por programas, censos e pelas avaliações em larga escala.

Contudo, é possível encontrar outras propostas que tratam da construção de indicadores numa perspectiva mais participativa e compartilhada, objetivando o engajamento da própria comunidade na luta pela melhoria da qualidade da instituição (escola ou universidade) (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005; FREITAS, 2005; BRASIL, 2007; FERREIRA; TENÓRIO, 2010).

Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005, p. 234) referem-se ao projeto “Indicadores Qualitativos da Educação na Escola” como um sistema de indicadores populares, por estar “diretamente referido à perspectiva das comunidades escolares” sendo, deste modo, “mais eficaz como incentivo e suporte ao seu engajamento em ações coletivas que visem à melhoria da qualidade da educação”. A construção de indicadores, nesta perspectiva, prevê “o envolvimento dos diversos setores da comunidade escolar em torno de um processo de avaliação participativo” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 235).

Para Freitas (2005), os indicadores seriam mais importantes pela “significação compartilhada” do que pelo valor numérico ou de análise que podem gerar. Para o autor, os indicadores “têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas” (FREITAS, 2005, p. 922). A proposta sugere a mobilização das escolas por meio de processos de avaliação institucional participativos.

Os “Indicadores de Qualidade na Educação”, desenvolvidos pela Ação Educativa, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pelo Inep e pelo MEC, “foram criados para ajudar a comunidade escolar a avaliar e melhorar a qualidade da escola” (BRASIL, 2007, p. 5). Estes indicadores foram elaborados com base em elementos da qualidade da escola e encontram-se distribuídos em sete dimensões.

Ferreira e Tenório (2010, p. 94) apresentam “um conjunto de estratégias que podem ser consideradas como norteadoras para a definição de indicadores de qualidade e para a construção de modelos de avaliação de políticas e programas educacionais”. A proposta dos autores baseia-se na negociação e no compromisso dos atores envolvidos no processo, que se encontram comprometidos com o processo avaliativo e seus resultados.

Indicadores educacionais

O indicador educacional é utilizado para avaliar em que medida os objetivos educacionais estão sendo alcançados. A análise de indicadores educacionais é, segundo Klein (1997, p. 495), “fundamental para o diagnóstico e planejamento do sistema educacional”.

Para uma abordagem econômica do estudo dos indicadores, Schwartzman (1994) acrescenta que devem ser levadas em consideração técnicas tradicionalmente utilizadas para a mensuração ou avaliação econômica, entre

as quais se encontram “insumos”, tais como: tempo (do estudante, dos professores e funcionários), instalações físicas, equipamentos e material de consumo; o “produto” das instituições, como produção de pesquisa, formação de mão de obra qualificada (em nível de graduação e pós-graduação) e satisfação de necessidades culturais do usuário do sistema educacional; e os “processos” educacionais, como métodos pedagógicos de ensino, combinação de ensino e pesquisa etc.

Schwartzman (1994) classifica os indicadores de desempenho em dois grandes grupos: o da “eficiência” (produtividade),³ entendida como a produção de determinado produto ao menor custo, por exemplo, o custo por aluno formado; e o grupo da “eficácia”, que está condicionado ao estabelecimento dos objetivos e prioridades das instituições, uma vez que algumas unidades tendem a privilegiar o ensino, outras a pesquisa, e outras, ainda, a extensão.

Na categoria “eficiência”, o indicador mais conhecido é o custo por aluno, apresentando, no indicador, o valor monetário das despesas de um determinado ano e, no denominador, o número de alunos da instituição. A partir disso, outros indicadores podem ser construídos, como os que se referem aos custos para se formar um aluno de graduação, para se concluir uma dissertação de mestrado, para se ter um trabalho publicado etc. Outros indicadores de produtividade podem ser a relação aluno/professor, a relação aluno/funcionário e funcionário/professor, e a relação trabalhos publicados/professor (SCHWARTZMAN, 1994).

Na categoria “eficácia”, podem se constituir enquanto indicadores o número de alunos formados, o volume de trabalhos publicados, o público atingido pela extensão, a qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação etc. Contudo, as dificuldades em se estabelecer este tipo de indicador encontram-se na falta de explicitação dos objetivos e prioridades das instituições e, por isso, são raramente construídos ou mesmo acompanhados de forma sistemática (SCHWARTZMAN, 1994).

Schwartzman (1994) menciona também a dificuldade na interpretação desses indicadores, que ocorre, segundo o autor, devido ao fato de raramente ser utilizado um indicador que tenha capacidade de medir o que se propõe:

Por exemplo, quando queremos saber a qualidade de um curso de graduação, geralmente não temos aquelas informações diretas que

3 O conceito de *eficiência* como a relação entre insumos e produtos se confunde com o conceito econômico de produtividade, pois também se trata de “uma relação de insumos e produtos medidos em unidades físicas, como, por exemplo, na relação diplomados/ingressantes ou trabalhos publicados por professor” (SCHWARTZMAN, 1994, p. 5).

gostaríamos, como a taxa de absorção dos egressos ou teses que meçam o crescimento do conhecimento dos alunos ao longo do curso. Ao invés, procuramos variáveis tais como qualificação de professores, equipamentos disponíveis e outros que julgamos estarem correlacionados à qualidade do curso (SCHWARTZMAN, 1994, p. 7).

O desafio apontado pelo autor encontra-se justamente na dificuldade em se focalizar o cerne do que se busca aferir. Para Ferreira e Tenório (2010, p. 76), isso ocorre devido à ausência de referências teóricas consistentes: “o que queremos dizer é que, muitas vezes, ficamos perdidos num emaranhado de indicadores que nos distraem da questão central que se está tratando”. Bottani (1998, p. 25) considera, ainda, que “a escolha das propriedades a serem utilizadas como indicadores é [...] uma operação delicada, cheia de consequências porque determina o valor heurístico do conjunto de indicadores além da qualidade do trabalho analítico”.

Outras abordagens alternativas de construções de “indicadores educacionais” levam em consideração a participação da própria comunidade institucional no processo de elaboração de seus indicadores de qualidade. Duas dessas propostas organizam os indicadores num conjunto de “dimensões”, entendidas como aspectos importantes da realidade institucional (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005; BRASIL, 2007).

Cada um dos sistemas de indicadores propostos por ambas as abordagens abrange sete dimensões. Na primeira proposta, as dimensões são: 1) Ambiente educativo; 2) Prática pedagógica; 3) Avaliação; 4) Gestão escolar democrática; 5) Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; 6) Ambiente físico escolar; e 7) Acesso, permanência e sucesso na escola (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005). Na segunda destacam-se: 1) O ambiente educativo; 2) A prática pedagógica e avaliação; 3) O ensino e aprendizagem da leitura e da escrita; 4) A gestão escolar democrática; 5) A formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; 6) O ambiente físico escolar; e 7) O acesso e permanência dos alunos na escola (BRASIL, 2007).

Os indicadores da primeira proposta são apresentados a seguir, considerando o item correspondente a cada dimensão (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005):

1. respeito, alegria, amizade, solidariedade, disciplina, combate à discriminação e exercício dos direitos e deveres;
2. ação planejada, intencional e refletida, exploração das potencialidades dos alunos, apoio à superação das dificuldades;
3. avaliação inicial e avaliação final, como apoio ao planejamento do professor;

4. compartilhamento de decisões, preocupação com a qualidade, com relação ao custo/benefício e com a transparência;
5. boas condições de trabalho, preparo, equilíbrio, estabilidade do corpo docente, adequação entre número de professores e número de alunos;
6. espaços educativos organizados, limpos, arejados, cuidados, com móveis, equipamentos e materiais didáticos adequados à realidade da escola; e
7. alunos que apresentam maior dificuldade no processo de aprendizagem, os que mais faltam, onde e como vivem, quais as suas dificuldades, quem são os alunos que abandonaram a escola ou se evadiram dela, quais os motivos, o que estão fazendo, se a escola possui algum mecanismo para trazer de volta os alunos evadidos.

Também são apresentados a seguir os indicadores da segunda proposta, a partir do item correspondente a cada dimensão já apresentada (BRASIL, 2007):

1. amizade e solidariedade, alegria, respeito ao outro, combate à discriminação, disciplina e tratamento adequado aos conflitos que ocorrem no dia a dia da escola e respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes;
2. projeto político-pedagógico definido e conhecido, planejamento, contextualização, prática pedagógica inclusiva, formas variadas e transparentes de avaliação, monitoramento da prática pedagógica e da aprendizagem;
3. orientações e atenção para a alfabetização de cada criança, ampliação das capacidades de leitura e escrita dos alunos, acesso e bom aproveitamento da biblioteca ou da sala de leitura, dos equipamentos de informática e da internet e existência de ações integradas entre a escola e toda a rede de ensino;
4. informação democratizada, conselhos escolares atuantes, participação efetiva de estudantes, pais, mães e comunidade, compreensão e uso dos indicadores oficiais de avaliação da escola e das redes de ensino e participação em programas de repasse de recursos financeiros;
5. formação inicial e continuada, suficiência e estabilidade da equipe escolar e assiduidade da equipe escolar;
6. suficiência, qualidade e bom aproveitamento; e
7. atenção especial aos alunos que faltam, preocupação com o abandono e a evasão e atenção especial aos alunos com alguma defasagem de aprendizagem.

As duas propostas apresentam-se muito próximas na medida em que consideram o engajamento efetivo da comunidade na construção dos indicadores, na implementação da proposta, bem como na execução de suas ações

(operacionalização do sistema de indicadores). Entende-se que, no primeiro trabalho, há uma descrição da experiência-piloto de utilização do sistema de indicadores para avaliar a qualidade da escola (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005) – o que, mais tarde, veio a ser apresentado no material instrucional que foi distribuído para todas as escolas do país (BRASIL, 2007).

Mesmo com essa variedade e com a quantidade de indicadores educacionais, Schwartzman (1994) chama atenção para a existência de outras variáveis que podem interferir no processo educacional e que são de difícil mensuração e captação, mas que devem ser levadas em consideração. O autor refere-se “à desigual formação familiar de alunos, à heterogênea composição do quadro de professores, ao ambiente cultural da cidade onde se localiza a universidade etc.” (SCHWARTZMAN, 1994, p. 4).

Os indicadores educacionais podem, portanto, servir tanto para o diagnóstico da realidade educacional do país quanto para a formulação de políticas públicas, bem como podem estar disponíveis para fins de pesquisa acadêmica.

Indicadores de avaliação do sistema educacional brasileiro

No Brasil, os indicadores de avaliação foram instituídos durante a década de 1990, período em que foram criadas inúmeras iniciativas para a avaliação, tanto para a educação básica – como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990, e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 1998 – quanto para a educação superior – como o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (PAIUB), em 1993, e o Exame Nacional dos Cursos (ENC) em 1995.

Registra-se que a implantação desses sistemas de avaliação durante a década de 1990 ocorreu no contexto de reformas educativas promovidas em diversos países, dentre os quais se inclui o Brasil. É o período em que a avaliação se consolidou como estratégia fundamental para a definição e o controle de políticas educativas.

Nessa ótica, podemos perceber uma vinculação estreita entre as políticas de avaliação de desempenho dos alunos largamente adotada no Brasil desde os anos 1990 e sua associação à responsabilização dos atores que fazem a escola pelos resultados escolares dos alunos. As nuances desse processo se configurarão a partir dos interesses políticos em jogo e da conjuntura política, sendo esses aspectos para o modelo de avaliação educacional adotado (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 84, grifo nosso).

Sem dúvida alguma, é importante entender o cenário deste momento para, assim, compreender as mudanças ocorridas nos modelos de avaliação e na construção de indicadores – ambos foram influenciados diretamente pelas políticas educacionais pautadas no conjunto de políticas neoliberais e conservadoras dominantes no período. Desta forma é possível entender, também, a ênfase dada aos modelos mensuráveis (positivistas) de indicadores.

Na primeira década dos anos 2000 foram criados outros instrumentos de avaliação para a educação básica, tais como a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc, também conhecida como “Prova Brasil”), ambas surgidas em 2005, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007. Para a educação superior, criou-se, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e o Exame Nacional do Desempenho do Estudante (Enade), e em 2008 o Indicador de Diferença dentre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), o Índice Geral de Cursos (IGC) e o Conceito Preliminar do Curso (CPC).

Estes sistemas e/ou instrumentos de avaliação, ao lado da avaliação da pós-graduação brasileira realizada pela Capes desde os anos 1970, configuraram o que Castro (2009a, p. 273) denomina de “macrossistema de avaliação da qualidade da educação brasileira”. Ressalta-se que, paralelamente ao desenvolvimento dos sistemas nacionais de avaliação, algumas secretarias estaduais e municipais também organizaram seus próprios sistemas de avaliação do rendimento de seus alunos (CASTRO, 2009b; GATTI, 2009; SOUSA; OLIVEIRA, 2010), que resultaram, muitas vezes, em “indicadores que tentam captar em um único número uma medida da qualidade de cada fase de Educação em cada escola” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 78).

Após a criação de todos esses instrumentos de avaliação se faz necessário, tanto em nível nacional quanto em nível local, refletir sobre a questão da disseminação de resultados, num processo que ultrapasse a simples publicação das informações – mas que estas sejam, de fato, apropriadas pelas escolas. Alguns autores sugerem que este momento se inicie pela produção de indicadores que forneçam informações sobre os mais diferentes aspectos da educação, tais como “atendimento”, “movimentação escolar”, “fluxo escolar”, “taxas de acesso”, “taxas de conclusão”, “aprendizado”, entre outros (KLEIN, 2006, p. 141).

Para Neto e Rosenberg (1995, p. 13), “um sistema nacional de avaliação deverá acompanhar os resultados alcançados, tanto no que se refere às metas como aos padrões”. Como indicadores usualmente utilizados para acompanhar

o desempenho de um sistema educacional, os autores apontam: a) o acesso; b) a progressão; c) as características das escolas; e d) os investimentos financeiros com educação. Para medir esses aspectos, são analisados indicadores tais como: a) taxa de ingresso e cobertura; b) taxa de aprovação, progressão entre as séries e porcentagem de concluintes de um grau de ensino em relação aos que a ele têm acesso; c) porcentagem de professores com determinada formação acadêmica e volume de livros didáticos distribuídos; e d) investimento em educação em relação ao PIB e despesa por aluno.

Fernandes (2007) propõe um indicador para o desenvolvimento educacional que combine outros dois indicadores:

- a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino (FERNANDES, 2007, p. 8).

Para o autor, esse indicador permitiria, por um lado, detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixo desempenho e, por outro, monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. Trata-se do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Klein e Fontanive (2009, p. 19) acreditam que, com a criação desses diversos tipos de indicadores e sistemas de avaliação, “o Brasil está preparado para definir indicadores e metas de qualidade, monitorá-las e instituir políticas públicas focadas no alcance dessas metas”. Segundo os autores, uma avaliação do sistema educacional tem que incluir estudos sobre “taxas de movimentação” (aprovação, reprovação e abandono) e de “fluxo escolar” (promoção, repetência e evasão). Eles propõem, ainda, que os diagnósticos sejam utilizados para a formulação de políticas públicas. Sugerem duas políticas amplas e simultâneas: melhorar o fluxo escolar e o desempenho dos alunos.

Mais pontualmente, Watanabe e Perez (2009) descrevem os aspectos metodológicos que orientaram a construção de um Sistema de Indicadores para o Monitoramento das Escolas Paulistas, o SIM-Escolas, que foi desenvolvido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) em parceria com a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. O SIM-Escolas organizava as informações originárias da Secretaria de Educação num sistema de indicadores que considerava tanto a dimensão intraescolar – destacando a formação de professores, equipamentos, número de alunos por sala, práticas pedagógicas etc. – quanto a

extraescolar – enfatizando as condições socioeconômicas e educacionais da família e dificuldades do próprio aluno.

Tudo isso porque, segundo as autoras, temos um acúmulo do conjunto de dados expressivos e informações que quase sempre “estão dispersas e abrigadas em diferentes locais, nem sempre organizadas e sistematizadas”, além do fato de que “o manuseio de dados exige, na maioria dos casos, o domínio de ferramentas sofisticadas (como pacotes estatísticos) ou linguagens de programação, cujo acesso é restrito a especialistas” (WATANABE; PEREZ, 2009, p. 149). Outras iniciativas que buscam produzir indicadores para a educação são os censos produzidos a partir da disponibilização de informações sobre o sistema escolar nacional, tais como os promovidos pelo Inep e pelo IBGE, que apresentam um panorama e diagnóstico da educação brasileira por meio de dados estatísticos que podem ser úteis para o monitoramento dos sistemas educacionais.

Segundo as autoras,

[o Sistema] atende à demanda da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo de dispor de um sistema de informações contínuo e de acesso fácil, com indicadores educacionais relevantes de cada uma das escolas sob sua responsabilidade, considerando-as em seu contexto socioeconômico (WATANABE; PEREZ, 2009, p. 149).

O Sistema apresenta informações para as unidades escolares ativas que oferecem ensino fundamental ou médio. A unidade mínima de informação é a escola, sendo também disponibilizados indicadores agregados por município, Diretoria de Ensino, Coordenadoria de Ensino e total do estado.

Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) destacam outras iniciativas que buscam produzir indicadores para a educação a partir da disponibilização de informações sobre o sistema escolar nacional, promovidos pelo Inep e pelo IBGE, por meio de seus respectivos censos.

O Inep disponibiliza, em seu site,⁴ uma base de dados e informações que são atualizados anualmente, dentre os quais se encontram o “Censo Escolar” e o “Censo da Educação Superior”. O Censo Escolar é feito com a colaboração de todas as escolas que compõem a rede pública e privada da educação básica brasileira. Este Censo coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar. Além de traçar um panorama nacional da educação básica, ele serve de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da

4 O portal oficial do Instituto está disponível no seguinte endereço: <<http://portal.inep.gov.br/>>.

educação (INEP, 2017a). Já o Censo da Educação Superior reúne informações sobre as Instituições de Ensino Superior (IES) do país, seus cursos de graduação (presencial, a distância e sequenciais), bem como vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes. Os dados são coletados a partir do preenchimento dos questionários, por parte das IES e por importação de dados do Sistema e-MEC. Em seguida, os dados são conferidos e validados pelo Inep. Após essa fase de conferência, em colaboração com os pesquisadores institucionais, o Censo é finalizado, os dados são divulgados e a Sinopse Estatística é publicada (INEP, 2017b).

As informações desses Censos têm permitido algumas análises da educação brasileira, como por exemplo as realizadas no Mapa do Analfabetismo no Brasil (INEP, 2003), na Geografia da Educação Brasileira (INEP, 2000) e no Dicionário de Indicadores Educacionais (INEP, 2004). No primeiro caso, são apresentadas: a distribuição do número de analfabetos por região do país; a distribuição das taxas de analfabetismo nos municípios; a taxa de analfabetismo por faixa etária; a taxa de analfabetismo e gênero; e a taxa de analfabetismo e o rendimento domiciliar. No segundo, são apresentados 23 indicadores divididos em seis blocos: contexto sociodemográfico, condições de oferta, acesso e participação, eficiência e rendimento escolar, desempenho escolar e financiamento da educação. No terceiro caso, são apresentados indicadores sociodemográficos, indicadores de oferta, indicadores de acesso e participação, indicadores de eficiência e rendimento, indicadores de financiamento da educação e indicadores de comparação internacional.

Um outro método de obtenção de indicadores educacionais é desenvolvido tomando por base dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Censo Demográfico do IBGE. A PNAD investiga anualmente as características gerais da população (educação, trabalho, rendimento, habitação, entre outras) e, com periodicidade variável, de acordo com as necessidades de informação para o país, características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, segurança alimentar, entre outros temas (IBGE, 2014a). O Censo Demográfico tem por objetivo contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, produzindo informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e para a tomada de decisões de investimentos da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo. Os Censos Demográficos são as únicas formas de obter informação sobre a situação de vida da população em cada um dos municípios e localidades do Brasil (IBGE, 2014b).

Na PNAD de 2011, as características de educação consideradas foram: alfabetização; taxa de analfabetismo; estudante (frequenta curso regular de ensino); taxa de escolarização; frequência à escola (frequenta a escola em curso de ensino regular – fundamental, médio, primeiro grau, segundo grau – ou superior – de graduação, de mestrado ou doutorado –, pré-escolar, alfabetização de jovens e adultos, educação de jovens e adultos ou supletivo ministrado em escola, ou pré-vestibular); rede de ensino (rede pública – federal, estadual ou municipal – ou particular); área da rede pública de ensino (municipal, estadual ou federal); duração do ensino fundamental; e anos de estudo (cada série concluída com aprovação correspondeu a um ano de estudo, contado a partir da primeira série concluída com aprovação de curso de ensino fundamental).

No Censo Demográfico de 2010, as variáveis consideradas para o quesito educação foram: frequência à escola ou creche;⁵ rede de ensino (pública ou particular); curso frequentado (creche, pré-escola, classe de alfabetização, alfabetização de jovens e adultos, regular do ensino fundamental, educação de jovens e adultos ou supletivo do ensino fundamental/regular do ensino médio, educação de jovens e adultos do ensino médio, superior de graduação, especialização de nível superior, mestrado e doutorado); duração do curso regular do ensino fundamental (série frequentada); conclusão de outro curso superior de graduação; curso mais elevado frequentado anteriormente; conclusão do curso (espécie do curso mais elevado concluído); nível de instrução (sem instrução; fundamental incompleto, fundamental completo e médio incompleto, médio completo e superior incompleto, superior completo, não determinado); deslocamento (local da escola ou creche) (IBGE, 2012).

As informações dos Censos e das PNDAs reúnem dados que permitem uma análise que relacione informações advindas de ambos os instrumentos, pois muitas delas são iguais ou semelhantes; é o caso, por exemplo, das análises sobre o analfabetismo, a frequência escolar, a rede de ensino, o nível instrucional, entre outros. Riani e Golgher (2004) apresentam metodologias de cálculo de alguns indicadores educacionais confeccionados a partir de bases de dados do IBGE, entre os quais se encontram a “taxa de analfabetismo”, os “anos médios de estudo ou escolaridade média”, a “porcentagem da população com idade *i* por anos de estudo”, a “taxa de atendimento escolar da população por faixa etária”, a “taxa de escolarização bruta”, a

5 Nota-se que o IBGE ainda faz a distinção “escola” e “creche” para considerar a taxa de frequência de crianças de 0 a 6 anos de idade à escolarização, fato este já superado pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9.394/1996), que transforma “creche” (0-3 anos) e “pré-escola” (4-5 anos) em educação infantil – primeira etapa da educação básica.

“taxa de escolarização líquida”, a “taxa de distorção idade/série”, a “razão professor por mil habitantes”, e a “razão aluno/professor”.

Diante do exposto, parece não restar dúvida de que esses esforços de organização das informações, e até mesmo a avaliação, são fundamentais: “parece haver concordância quanto ao seu importante papel como instrumento de melhoria da qualidade” (CASTRO, 2009b, p. 6). O problema reside em como estão sendo utilizados (ou não) esses resultados, ou seja, como a comunidade tem se apropriado deles.

O impacto dos resultados pode ser considerado mínimo, por razões várias: os relatórios, elaborados para administradores, técnicos e, em geral, para os responsáveis pela definição e implementação de políticas educacionais, não costumam chegar às mãos dos professores para fins de análise, discussão e estabelecimento de linhas de ação (VIANNA, 2003, p. 45).

Vianna (2003) destaca o caráter demasiadamente técnico desses resultados, com um linguajar repleto de *tecnalidades*, por sua vez desconhecidas da comunidade escolar e que, na visão do autor, poderiam ser evitadas. Para Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005), o que falta é motivação dos órgãos que produzem esses indicadores, para apresentá-los de modo mais compreensivo.

Outra problemática apontada é a apresentação desses resultados em termos globais, descrevendo os fenômenos macro em unidades macro – como estado e regiões educacionais, sem identificação das unidades escolares. Assim,

ainda que os resultados dos desempenhos sejam apresentados em escalas elaboradas por intermédio de rigorosos procedimentos estatísticos, e com a especificação dos vários níveis correspondentes de competência, dificilmente os professores têm condições técnicas para interpretar dados que resultam da *expertise* técnica dos responsáveis pelos relatórios (VIANNA, 2003, p. 45, grifo do autor).

Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) observam que as sínteses estatísticas produzidas a partir de fenômenos complexos e amplos não são uma operação comum para a maioria das pessoas, sobretudo para quem utiliza outras estratégias para analisar problemas e tomar decisões cotidianas. As autoras acreditam, ainda, que “esses indicadores não interessam às comunidades escolares porque respondem a perguntas que não foram formuladas por essas mesmas comunidades” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 231).

Daí a defesa pela construção de indicadores educacionais a partir da própria realidade da comunidade.

A utilização dos resultados das avaliações também encontra resistência nos próprios professores e demais agentes escolares, que não se veem representados nas conclusões geradas pelas avaliações amostrais, justamente por se tratar de avaliações amostrais, aparentando certo descrédito: “não ficam plenamente convencidos de que o diagnóstico se aplica a sua realidade” (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 231).

Cabe ainda destacar os gastos que se têm com a produção de tantas informações estatísticas e indicadores complexos que sequer são utilizados para fins de melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos pela escola, tal como se pretende quando se trata da elaboração de indicadores educacionais. O custo dispendioso com a produção desses dados parece não atingir seus objetivos na medida em que seus resultados não são reconhecidos pela comunidade escolar – como apontamos nos motivos anteriormente apresentados. Diante disso, é importante que se considere o período de contingenciamento de recursos que estamos vivendo, em que gastos sem uso aparente precisam ser evitados.

Considerações finais

O tratamento da temática “indicadores” implica, necessariamente, uma relação com as discussões em torno da questão da qualidade educacional, entendida como um conceito polissêmico, complexo, e cuja apreensão será sempre parcial, dado que este conceito se encontra em contínua reconstrução.

Com isso, os indicadores de qualidade em educação serão elaborados a partir do cenário sociopolítico e do momento em que se encontram, dependendo quase que exclusivamente das forças políticas que estão por detrás das políticas educacionais. No caso brasileiro, o que se reforça é uma preocupação mais com o produto do que com o processo, o que nos permite considerar que “os indicadores de qualidade em educação, associados a cada definição de qualidade, serão, portanto, de natureza distinta” (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 90).

A escolha dos indicadores deveria permitir uma ideia apropriada acerca da qualidade das instituições e do ensino, possibilitando um quadro de sinais que identifiquem os pontos fortes e fracos dos sistemas de ensino, assim como possibilitem aos interessados:

1. Consolidar informações relevantes, úteis e a apreensão imediata de aspectos da realidade;
2. Aprimorar a gestão;
3. Desenvolver políticas;
4. Trocar informações entre instituições regiões, municípios etc.;
5. Apoiar ações de caráter gerencial e de monitoramento que justifiquem a criação e utilização de indicadores de qualidade em educação (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 73).

Entende-se que, apesar dos esforços de órgãos como o Inep e o IBGE em organizar dados socioeconômicos e outras variáveis ligadas ao ensino, os dados para aferir a questão da qualidade da educação ainda se encontram fortemente baseados no rendimento escolar dos alunos, que são submetidos a exames em larga escala. Isso pode ser visualizado, no caso da educação superior, no valor que é atribuído ao Enade em relação aos demais instrumentos que compõem o Sinaes. Ao privilegiar os resultados do Enade sobre outros resultados, aponta-se, mais uma vez, para a continuidade de tendências quantitativas na área da educação (ROTHEN; BARREYRO, 2011) e, de certo modo, implica-se um reconhecimento de que, com os dados mensuráveis, o trabalho e processamento dos dados podem ser mais rápidos e eficientes.

Há que se refletir também acerca do impacto que esses indicadores têm exercido (ou não) sobre a vida das instituições (escolas e universidades). São comuns as discussões de que isso pouco tem sido alcançado (VIANNA, 2003; RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005) – ou seja, de que sua utilização é quase nula devido, entre outras coisas, ao grau de dificuldade com que se apresentam os resultados. Com isso, sua relevância reduz-se, por vezes, ao simples conhecimento da existência dos índices que derivam da junção de outros indicadores – caso, por exemplo, do Ideb para a educação básica e do IGC para a educação superior.

Contudo, é preciso pensar para além da constatação de que os resultados das avaliações e seus indicadores não são adotados pelas escolas e por seus atores para a melhoria institucional como um todo. Diante disso, importa apontar possibilidades de uso dos indicadores para a melhoria da qualidade da educação: é o caso das coletâneas de indicadores produzidas pela Ação Educativa, que buscam “fomentar a disseminação e o enraizamento de processos participativos e democráticos de avaliação, planejamento e monitoramento de práticas e políticas educacionais” (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013b, p. 7). A coletânea é composta dos seguintes textos: *Indicadores da Qualidade na Educação* (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2004), *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2008), *Indicadores de Qualidade na Educação*

– *Relações Raciais na Escola* (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013a) e *O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de Planos de Educação* (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013b).

Todas essas propostas possibilitam pensar a aplicabilidade dos resultados avaliativos no cotidiano da escola, ancorada numa perspectiva que defende a participação de toda a comunidade escolar – estudantes, professores(as), gestores(as), familiares, funcionários(as), representantes de organizações locais etc. – no processo, trabalhando na tentativa de mobilizar a sociedade em prol da melhoria institucional. Disso decorre sua intenção, que é provocar “mudanças concretas do cotidiano escolar à política educacional” (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013b, p. 8). Essas mudanças estão diretamente vinculadas a avaliações participativas, nas quais “os membros da escola avaliem, descrevam, interpretem e julguem as ações do Projeto Político-Pedagógico, redefinindo ou fortalecendo prioridades, rumos, exigências, formas de acompanhamento e negociação dos trabalhos e ajustes necessários para a melhoria das atividades e do ambiente escolar (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013b, p. 9).

Referências

- AÇÃO EDUCATIVA et al. *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2004.
- _____. *Indicadores da qualidade na educação – relações raciais na escola*. São Paulo: Ação Educativa, 2013a.
- _____. *O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de Planos de Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2013b.
- BOTTANI, N. Ilusão ou ingenuidade? Indicadores de ensino e políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 19, p. 23-64, dez. 1998.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- _____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- _____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 maio 2006. Disponível em: <<http://www4.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- _____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Secretaria de Educação Básica (SEB). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Ação Educativa (Coord.). *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007.
- _____. *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2008.
- BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. *A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados*. São Paulo: Fundação Vítor Civita, 2011.

- CABRITO, B. G. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 20, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.
- CASTRO, M. H. G. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, 2009a.
- _____. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009b.
- DAVOK, D. F. Qualidade em Educação. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.
- DEMO, P. Avaliação Qualitativa: um ensaio introdutório. *Educação e Seleção*, São Paulo, n. 14, p. 5-16, 1986.
- _____. Teoria e Prática da Avaliação Qualitativa. *Perspectivas*, Campos dos Goytacazes, v. 4, n. 7, p. 106-115, jan./jul. 2005.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- _____. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, 2004.
- _____. Qualidade, Avaliação: do Sinaes a Índices. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.
- _____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao SINAES. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. de A. A qualidade da educação: conceitos e definições. *Série Documental: Textos para Discussão*, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação básica (Ideb)*. Brasília: Inep/MEC, 2007.
- FERREIRA, R. A.; TENÓRIO, R. M. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 15, p. 71-97, 2010. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1521>>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- FONSECA, G. L. B. *Qualidade dos Indicadores Educacionais para Avaliação de Escolas e Redes Públicas de Ensino Básico no Brasil*. 2010. 82 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.
- FRANCO, M. L. P. B. Qualidade do ensino: velho tema, novo enfoque. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 83, p. 64-70, nov. 1992.
- FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.
- GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 9, p. 718, maio/ago. 2009.
- HOUAISS, A. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico 2012 – Educação e deslocamento – Resultados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- _____. *Síntese de indicadores 2009*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em: 08 jul. 2014a.
- _____. Comitê de Estatísticas Sociais. *Censo Demográfico*. Disponível em <<http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ibge/censo-demografico>>. Acesso em: 08 jul. 2014b.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Geografia da Educação Brasileira*. Brasília: Inep, 2000.
- _____. *Mapa do Analfabetismo do Brasil*. Brasília: Inep, 2003.
- _____. *Dicionário de Indicadores Educacionais – fórmulas de cálculo*. Brasília: Inep, 2004.
- _____. Página inicial. Educação Básica. *Censo Escolar*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em: 23 fev. 2017a.
- _____. Página inicial. Educação Básica. *Censo da Educação Superior*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 23 fev. 2017b.
- KLEIN, R. Indicadores educacionais para subpopulações caracterizadas pela cor. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 17, p. 495-514, out./dez. 1997.

_____. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 51, p. 139-172, abr./jun. 2006.

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S. Alguns indicadores educacionais de qualidade hoje no Brasil de hoje. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 2009.

NETO, J. B. G.; ROSENBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no sistema nacional de avaliação. *Em Aberto*, Brasília, n. 66, p. 13-28, abr./jun. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2024/1993>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

RIANI, J. de L. R.; GOLGHER, A. B. Indicadores educacionais confeccionados a partir de bases de dados IBGE. In: RIOS-NETO, E. L. G.; RIANI, J. de L. R. (Org.). *Introdução à Demografia da Educação*. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2004. p. 89-127.

RIBEIRO, V. M. M.; RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

ROTHEN, J. C.; BARREYRO, G. B. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 729-752, 2009.

_____. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: "Provão II" ou a reedição de velhas práticas? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar. 2011.

SAUL, A. M. Avaliação da Universidade: buscando uma alternativa democrática. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 1, p. 17-19, jan./jun. 1990.

_____. *Avaliação Emancipatória: desafio à Teoria e à Prática de Avaliação e Reformulação de Currículo*. São Paulo: Cortez, 2001.

SCHWARTZMAN, J. *Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras*. São Paulo: Nupes/USP, 1994. (Documento de Trabalho 5/94).

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

VIANNA, H. M. Avaliações nacionais em larga escala: análises e proposta. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 27, jan./jun. 2003.

WATANABE, M.; PEREZ, M. C. R. C. Organização e contextualização de dados como subsídio para a compreensão dos resultados das avaliações educacionais. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 149-164, jan./jun. 2009.

Psicometria e avaliação por testes: um marco metodológico¹

Jorge Luis Bazán

Introdução

No presente capítulo, discutiremos o desenvolvimento de instrumentos (testes, escalas, questionários ou provas) e a melhor definição de propósitos de pesquisa (objetivos e resultados) com melhores modelos matemáticos e estatísticos e melhores sistemas de cômputo para bases de dados, análises e aplicações de provas, bem como com o desenvolvimento de critérios para propor políticas usando os seus resultados. Isso induz ao desenvolvimento metodológico da avaliação e a um debate a respeito de sua aplicabilidade, especialmente quando a comunidade interessada em avaliação desconhece os seus aspectos técnicos.

Dentre os diferentes objetos da avaliação está a avaliação educativa, reconhecida como um componente importante da qualidade educativa (APARICIO; ABDOUNUR; BAZÁN, 2013). Artiles, Mendoza e Yera (2008) também sinalizam que a avaliação é importante para as instituições de ensino. Nesse sentido, o processo de avaliação educacional está relacionado à produção de informações sobre o aprendizado. Este processo é algo que está bastante presente no cotidiano escolar e na educação superior: usualmente, os professores aferem o aprendizado de seus alunos por meio de diversos instrumentos (observações, questionários, escalas, listas, registros, provas etc.) e indicam, a partir daí, o que precisa ser feito para que seus alunos possam avançar no sistema escolar.

1 Agradeço a José Carlos Rothen pela leitura atenta e pelas sugestões dadas a este texto.

Nas últimas décadas, junto às avaliações tradicionais nas salas de aula, um outro tipo de avaliação educacional tem ganhado espaço: são as avaliações externas, geralmente em larga escala – isto é, instrumentos são aplicados simultaneamente a grandes amostras ou censos, de forma padronizada, incluindo, às vezes, alunos, professores, diretores e coordenadores. Exemplos destas avaliações são o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saesp) e o *Programme for International Student Assessment* (do inglês, “Programa Internacional de Avaliação de Alunos”, o Pisa). Estes exemplos de avaliações têm objetivos e procedimentos diferenciados das avaliações tradicionais, vindas das salas de aula. Elas podem, por exemplo, ser instrumentos para certificação, credenciamento de instituições, diagnóstico, bem como para prestação de contas.

Em geral, as avaliações educacionais privilegiam a avaliação do sistema cognitivo-produtivo, deixando de lado outros sistemas da personalidade dos estudantes – como o sistema afetivo-emotivo e o sistema conativo-volitivo, na classificação proposta por Ortiz (1994) e discutida por Bazán e Aparicio (2006). Os aspectos técnicos da avaliação educacional apoiam-se fortemente na *Psicometria*, campo de estudo relacionado com a teoria e técnica da medição psicológica, incluindo a medição de conhecimentos, habilidades, atitudes, traços de personalidade e a medição educacional.² A Psicometria está associada principalmente com a construção e validação de instrumentos de medição, tais como questionários, provas, escalas, inventários, testes, entre outros. Ela possui duas tarefas de pesquisa principais: (i) a construção de instrumentos e procedimentos de medição; e (ii) o desenvolvimento e aperfeiçoamento de abordagens teóricas e práticas para a medição.

Podemos dizer que psicometristas são cientistas envolvidos no planejamento de testes para tentar medir diferentes características humanas, e a área sofreu um rápido crescimento e especialização desde a sua criação – o que requer uma formação interdisciplinar tanto de aspectos quantitativos (principalmente formação estatística) quanto de aspectos qualitativos (principalmente Psicologia e Educação). Os testes psicométricos são utilizados em escolas, organizações, empresas, governos, forças armadas e em ambientes hospitalares e clínicos. Cada vez são mais requeridos testes dessa natureza, e não há especialistas suficientes em Psicometria para atender a esta demanda.

2 Cf., por exemplo, Pasquali (2004).

O objetivo do presente capítulo é introduzir um marco metodológico para avaliação educacional, o qual pode ser usado para a elaboração e revisão de testes. Adicionalmente, são destaques os dois principais modelos de medição: a Teoria Clássica dos Testes (TCT) e a Teoria de Resposta ao Item (TRI). Assim, ele está organizado da seguinte maneira: primeiramente, são introduzidas algumas noções a respeito das medidas psicométricas. Em seguida, apresenta-se o marco metodológico da avaliação assumido neste trabalho, com destaque para o modelo de medição como parte do chamado modelamento do construto para a elaboração e revisão de testes. Na seção seguinte são apresentados, brevemente, os dois principais modelos de medição: Teoria Clássica dos Testes (TCT) e Teoria de Resposta ao Item (TRI). Algumas reflexões são apresentadas ao final do capítulo.

Noções a respeito das medidas psicométricas

Como é a construção de um instrumento psicométrico?

Imagine, por um momento, que nós não tivéssemos inventado uma forma de medir a estatura de uma pessoa, isto é, não temos uma fita métrica para medir quão alta ela é. Seria possível, neste caso, medir a sua altura? A resposta é: sim, e nós poderíamos usar um instrumento psicométrico. Ou seja, podemos usar um conjunto de questões associadas com atividades vinculadas à altura de uma pessoa (por exemplo: “Eu literalmente olho para meus colegas de cima para baixo”) e, logo, usar um formato de resposta que pode ser, por exemplo, dicotômica (“Sim” ou “Não”) ou politômica (“Nunca”, “Raramente”, “A metade do tempo”, “Muitas vezes”, “Sempre”). Em seguida, sumarizamos os resultados numa medida geral, por exemplo, usando uma soma simples das respostas, de modo que altos valores expressem maior estatura e valores baixos expressem uma estatura menor. As correspondentes medidas dos itens podem, finalmente, ser levadas a uma escala que corresponde à medida física da estatura de uma pessoa.

É claro que esta não será uma medida precisa, pois temos um instrumento de medida *físico* para a altura. Mas, por outro lado, quando aquilo que nos interessa medir não possui um instrumento de medida físico – por exemplo, o desempenho de um estudante em Matemática –, construir um instrumento psicométrico é uma alternativa viável.

O que mede um teste?

Um teste (ou medida) pode ser visto como um conjunto de questões ou perguntas de autorrelato (também chamado de “itens”), cujas respostas são pontuadas e, de alguma forma, agregadas para se obter um escore total. As características essenciais são: a) uma série de perguntas às quais os indivíduos respondem; e b) um escore composto que surge a partir da pontuação das respostas para as perguntas.

O conjunto resultante de perguntas é referido como uma “escala”, “teste” ou “medida”. O importante não é tanto o formato da pergunta, mas sim o formato da resposta ou da pontuação, pois é a partir da pontuação que se obtém um escore que representa o que está sendo avaliado.

Em geral, um instrumento psicométrico tem dois tipos de resultados disponíveis:

- a) Pontuações *binárias* ou *dicotômicas*: por exemplo, “sim” ou “não”, itens que estão qualificados como resposta “correta” ou “incorreta” em testes de rendimento ou itens que são classificados dicotomicamente de acordo com um tipo de pontuação em escalas de personalidade, como “verdadeiro” ou “falso” e “de acordo com” ou “em desacordo com”.
- b) Pontuações *ordinais* ou *politômicas*: por exemplo, uma escala de cinco pontos, que vai desde “em total acordo” até “em total desacordo” (comumente conhecida como Escala Likert, geralmente usada para medir atitudes), ou ainda uma escala de três pontos (“pouco”, “medianamente” ou “muito”) para quando é requerido avaliar, por exemplo, a frequência de uma determinada característica da personalidade.

Como é determinada a qualidade dos instrumentos psicométricos?

Associações profissionais e usuários possuem, muitas vezes, dentro de contextos mais amplos, preocupações a respeito do desenvolvimento de critérios para avaliar a qualidade de qualquer teste em determinado contexto. Um destes critérios são as Normas para Testagem Educacional e Psicológica (AERA; APA; NCME, 1999), conjunto de critérios de avaliação desenvolvidos pela *American Educational Research Association* (AERA), pela *American Psychological Association* (APA) e pelo *National Council on Measurement in Education* (NCME). No quadro a seguir são mostrados os tópicos cobertos nesta publicação e que fazem parte das preocupações pela melhora da qualidade dos instrumentos.

Quadro 1 Tópicos para avaliar a qualidade dos instrumentos psicométricos.

Construção de testes, avaliação e documentação	Erros de medida e confiabilidade
	Desenvolvimento de teste e revisão
	Escala, normas e comparabilidade dos escores
	Administração de teste, qualificação e relatórios
	Documentação de apoio para os testes
Equivalência dos testes	Teste de equidade e uso do teste
	Os direitos e as responsabilidades dos examinadores
	Testes individuais de pessoas de diversas procedências linguísticas
	Testes individuais para pessoas com deficiência
Aplicações dos testes	As responsabilidades de usuários de teste
	Avaliação e medição psicológica
	Avaliação e medição educacional
	Avaliação e certificação do trabalho
	Teste de avaliação de programas e políticas públicas

Fonte: elaboração própria, com base em AERA, APA e NCME (1999).

As considerações de validade e confiabilidade dos instrumentos psicométricos, pelo geral, são vistas como elementos essenciais para determinar a qualidade de qualquer teste. A *confiabilidade* (ou *fidedignidade*) é uma característica da medida que faz referência ao grau de consistência ou reprodutibilidade das medidas quando os procedimentos das avaliações são replicados sob as mesmas condições. Por outro lado, a *validade* da medida faz referência ao grau pelo qual a evidência e a teoria suportam interpretações a partir dos valores das medidas.

Marco metodológico da avaliação

Para medir o quanto de habilidade uma pessoa tem, é preciso ter uma escala de medição, ou seja, uma régua com uma métrica. Esta régua deve ser utilizada para quantificar qual capacidade uma determinada pessoa possui. A prática habitual é definir uma medida da capacidade e desenvolver um teste, que consiste num determinado número de itens sob a definição de perguntas. Por exemplo: definimos o “desempenho em leitura de textos escritos” como “habilidade” para responder perguntas associadas à leitura de diferentes tipos de texto, e, então, baseando-se em quatro leituras de quatro diferentes tipos de textos, são apresentados quatro itens para cada texto indagando a respeito do contexto de cada leitura – os personagens

envolvidos, a localização temporal do texto, sua ideia principal –, e cada um desses itens mede alguma faceta de uma particular habilidade de interesse. Assume-se que cada examinado que responde a um item de um teste possui certa quantidade da capacidade subjacente. Assim, podemos considerar que cada examinado possui um valor numérico que toma o lugar da sua posição na escala de habilidade.

Para elaborar testes que meçam uma determinada característica de interesse podemos considerar, como marco metodológico, uma versão adaptada da proposta de Duckor, Draney e Wilson (2009) e também discutida em Wilson (2005).

Estes autores apresentam uma proposta para a construção de medidas com base em quatro etapas e princípios do sistema de avaliação, os quais são apresentados na figura a seguir.

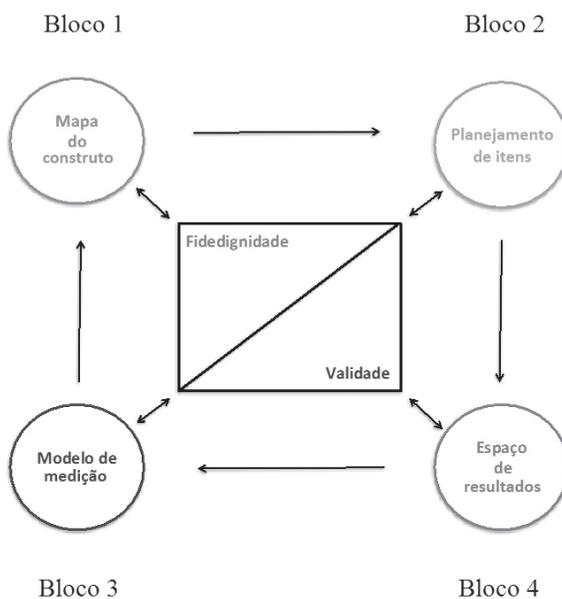


Figura 1 Relações entre os quatro blocos para a construção de medidas.

Fonte: extraída e traduzida de Duckor, Draney e Wilson (2009).

O processo da construção de uma *medida* ou *modelamento do construto* é uma estratégia para o desenvolvimento de um instrumento usando cada um dos quatro tijolos da construção: inicia-se com 1) a definição do mapa do construto, segue-se com 2) o planejamento de itens e com 3) a definição do espaço de resultados, e finaliza-se com 4) o modelo de medição a ser considerado.

Neste processo, as etapas 1 e 3 envolvem a fidedignidade ou confiabilidade da medida, enquanto que as etapas 2 e 4 envolvem a validade desta. Isto é, como sinalizado na Figura 1, as etapas 1 a 3 fazem referência ao grau de consistência ou reprodutibilidade das medidas quando os procedimentos das avaliações são replicados sob as mesmas condições, enquanto que as etapas 2 a 4 se concentram em determinar o grau pelo qual a evidência e a teoria suportam interpretações a partir dos valores das medidas.

Na prática, esse processo não é necessariamente explícito, isto é, os elaboradores ou construtores de medidas não seguem necessariamente esse processo no nível de detalhe discutido na proposta dos autores. Entretanto, quando se deve analisar uma medida, é requerido avaliar cada uma dessas etapas. Assim, a análise de toda a medida enfatiza tópicos que envolvem diferentes objetivos (como revisão, descrição, crítica ou proposta). Neste texto, propomos a classificação destes diferentes objetivos, dependendo do foco em que eles se centram. Por exemplo, alguns trabalhos podem enfatizar a revisão, a descrição, a crítica ou a proposta da definição do mapa de construto, mas outros podem ser mais bem classificados centrando seus objetivos na análise do modelo de medição adotado.

Note-se que, em nossa proposta, trocamos a ordem das etapas 3 e 4 (ver a figura a seguir). Ou seja, uma vez que as medidas já estão definidas, primeiro revisamos o modelo de medição e, em seguida, o espaço de resultados adotado como mostrado na Figura 2.

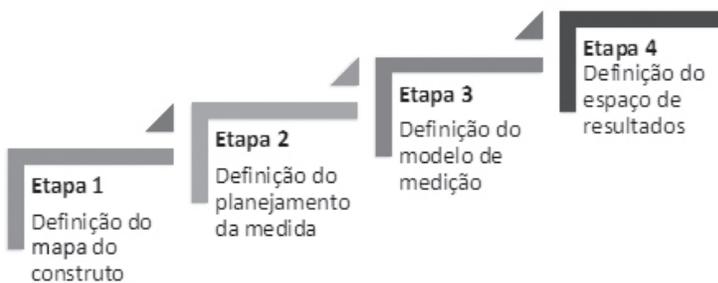


Figura 2 Etapas para a avaliação de construção de medidas.

Fonte: adaptada de Duckor, Draney e Wilson (2009).

A sequência de etapas apresentada na Figura 2 fica semelhante a um planejamento estatístico, como mostramos a seguir no Quadro 2. Ou seja, uma vez que as medidas já estão definidas, primeiro revisamos o modelo de medição e em seguida o espaço de resultados adotado. Todas as etapas respondem a uma pergunta dada no processo de construção de medidas.

Quadro 2 Etapas de avaliação do processo de construção de medidas como etapas do planejamento estatístico.

Etapa	Nome da etapa	Definição	Pergunta	Planejamento estatístico
I	Definição do mapa do construto	Definição daquilo que está sendo medido	O que vai ser medido?	Definição da pesquisa ou interação entre o(a) pesquisador(a) e o(a) analista de dados
II	Definição do planejamento da medida	Definição do formato de avaliação ou instrumento e das unidades de observação ou fontes de informação (alunos, diretores etc.), do processo, amostragem ou instrumentos e das bases de dados	Como vai ser medido?	Definição dos instrumentos, amostragem, processo de captura de dados e elaboração de base de dados
III	Modelo de medição	Definição do modelo de medição (modelo estatístico) que é aplicado na Etapa II	Como vão ser analisadas as medidas?	Definição do modelo estatístico ou técnica de análise de dados a ser adotada
IV	Definição da apresentação do espaço de resultados	Definição da forma de apresentação dos resultados finais e sua interpretação e uso (que é aplicado ao processo na Etapa III)	Como serão comunicados os resultados da medida?	Definição do modelo de reporte de resultados

Fonte: elaboração própria.

Definição do mapa do construto

No processo de construção de medidas, o mais importante é estabelecer a finalidade para a qual é necessário um instrumento e o contexto em que ele será utilizado, ou seja, a medição do conceito envolvendo algum tipo de decisão. Aquela ideia (ou conceito, que é o objeto teórico de nosso interesse e que precisamos medir) é conhecida comumente como *construto*.

O construto pode ser parte de um modelo teórico de uma cognição pessoal – como o desempenho em Matemática ou a habilidade em resolver problemas, ou ainda a capacidade de compreender textos escritos – ou pode ser alguma outra variável psicológica ou atitude, uma característica de determinado domínio emocional etc. Ele pode, ainda, estar relacionado com um grupo em vez de estar relacionado com um indivíduo, ou também ser um objeto

inanimado complexo. Há uma infinidade de teorias: o importante, aqui, é ter uma estrutura para proporcionar motivação e uma estrutura para o construto a ser medido. A ideia de *construir um mapa* é, portanto, um conceito mais preciso do que falar em *construto*.

Supõe-se que o construto a ser medido tem uma forma particularmente simples, estendida de um extremo a outro, de um alto para um baixo valor, a partir de um pequeno a grande escore, do positivo para o negativo, ou do forte para o fraco. Há alguma complexidade entre os valores extremos, mas estamos interessados sobretudo na localização de um entrevistado entre um extremo e outro. Em particular, podem ser definidos níveis qualitativos entre os extremos – estes níveis são importantes e úteis para a interpretação. Este ponto ainda é uma ideia latente antes de se tornar algo claro. Embora os níveis qualitativos sejam definíveis, presume-se que os entrevistados podem estar em qualquer lugar no “continuum” do construto subjacente.

Em resumo, um mapa do construto pode ser considerado algo que será medido e, desde um ponto de vista mais estatístico, é definido como uma variável. No entanto, dado que esta variável não é observável diretamente se não através do uso de um teste, ela é denominada *variável latente* e pode ser considerada unidimensional, no sentido de que é única. Uma discussão mais aprofundada a respeito da unidimensionalidade e dos modos empíricos de como avaliá-la pode ser revisada em Burga (2005) e Abedi (1997).

Muitos outros construtos são mais complexos do que isso. Por exemplo, um construto pode ser multidimensional – mas isso não configura uma barreira para a modelagem que fazemos, porque cada uma dessas dimensões pode ser considerada unidimensional e, portanto, podemos ter um mapa de construto para cada uma delas. Estas dimensões podem ser organizadas mediante uma matriz de referência.

O que é uma matriz de referência?

É o consenso do *que* e do *quanto* deve conhecer o examinado ou aquilo que envolve o construto a ser medido. Este consenso é representado numa tabela de especificações ou matriz de referência que, geralmente, é de dupla entrada. De modo geral temos, nas linhas, conteúdos, e nas colunas, níveis cognitivos, para estabelecer os pesos destes.

Quadro 3 Exemplo de matriz de referência para uma prova educacional cognitiva.

	Níveis cognitivos			Total
	Nível 1	Nível 2	Nível 3	
Conteúdo 1				
Conteúdo 2				
Conteúdo 3				
Conteúdo 4				
Conteúdo 5				
Total				

Fonte: elaboração própria.

Quando um mapa do construto é postulado pela primeira vez, muitas vezes ele é menos desenvolvido do que será, de fato, no final. A melhora do mapa é obtida por meio de vários processos, à medida que o instrumento é desenvolvido. Esses processos incluem: a) explicar o construto a outras pessoas usando o mapa do construto; b) criar itens que ajudem o entrevistado a responder segundo os níveis do mapa de construto definido pelo(a) pesquisador(a); c) testar esses itens com uma amostra de respondentes; e d) analisar os dados resultantes para verificar se os resultados são consistentes, coerentes com as suas intenções (expressas por meio do mapa do construto).

Elaboração de itens ou planejamento da medida

Em seguida, ao ter o mapa do construto, o medidor deve pensar em alguma maneira para que este construto teórico possa se manifestar em uma situação do mundo real. No início, não será mais do que um palpite, um contexto no qual se acredita que o construto deva estar envolvido de fato – aquele contexto em que o construto deverá desempenhar um papel decisivo na situação. Este palpite se tornará ainda mais cristalizado e se transformará em certos padrões na medida em que o processo de construção de medidas se consolida.

A relação apresentada, em que primeiro é definido o construto e em seguida são escritos os itens, nem sempre ocorre necessariamente desta forma. Muitas vezes, os itens podem ser pensados primeiro e o construto pode ser elucidado mais tarde. Um item também pode assumir muitas formas ou formatos de resposta, tais como múltipla escolha (tipos de itens de escolha forçada entre várias alternativas, com uma resposta considerada correta) e Escalas Likert, que apresentam uma ordem nas alternativas sem que elas possam ser interpretadas como corretas ou incorretas. Há muitas variações neste sentido: o entrevistado também pode produzir uma resposta livre,

tal como um teste, uma entrevista ou uma representação de desempenho (redação, experimento científico, desenho etc.), que pode ter escores atribuídos posteriormente, dependendo de até que nível do mapa do construto o entrevistado consegue responder.

Os itens variam em *conteúdo* e *modo*: perguntas de entrevista normalmente apresentam uma ampla gama de aspectos para um tópico; questões ou tarefas de um desempenho cognitivo podem ser apresentadas dependendo das respostas dadas aos itens iniciais; questões em uma pesquisa podem usar diferentes conjuntos de opções, e algumas respostas podem ser de caráter forçado e/ou livre.

Em geral, o medidor ou o responsável pela elaboração do teste assume que o examinado ou entrevistado “possui” uma certa quantidade de construto. Por exemplo, em um teste de Matemática para alunos de 4ª série, entende-se que o aluno tem a capacidade “de diferenciar e usar operações matemáticas para resolver problemas” e que este valor, no construto do aluno, é a causa e a explicação para que ele consiga (ou não) dar respostas aos itens do instrumento utilizado para medir esta capacidade – isto é, a capacidade (ou construto) mencionada anteriormente é a causa para que ele acerte ou erre determinados itens do teste proposto pelo examinador. No entanto, este agente causal é latente no sentido de que não é diretamente observável, mas pode ser medido indiretamente usando-se o teste, ou seja, o medidor não pode observar diretamente o construto. Em vez disso, são observadas as respostas aos itens considerados no teste, e, então, infere-se o construto subjacente a estas observações. Note-se que a ideia de causalidade é uma suposição, e a análise não fornece evidência dessa causalidade. Na verdade, esta relação pode ser mais complexa, como verificado em Borsboom, Mellenbergh e Van Heerden (2003).

Modelos de medição

Destaca-se, no presente capítulo, o modelo de medição utilizado para relacionar as variáveis observadas, registradas e medidas (respostas aos itens) com as variáveis latentes ou não observadas (habilidade) e com o construto a ser medido. Existem dois principais modelos de medição: o modelo clássico dos testes e o modelo de resposta ao item. Embora estes modelos não sejam os únicos, eles são os mais consolidados.

Modelo de testes clássicos ou Teoria Clássica dos Testes

O modelo clássico dos testes, chamado também de Teoria Clássica dos Testes (TCT), é um enfoque da Psicometria que prediz as respostas dos testes, tais como a dificuldade dos itens ou a habilidade dos respondentes, sendo o principal propósito a compreensão e melhoria da confiabilidade dos testes. Ela também é considerada como sinônimo para a Teoria do Escore Verdadeiro, formulada por Spearman em 1904 e, posteriormente, sistematizada em Novick (1966), descrita no clássico livro de Lord e Novick (1968).

A TCT baseia-se em três ideias principais: a do reconhecimento da presença de erros de medida, a de que o erro é uma variável aleatória e, por último, a concepção de que, através de uma determinada medida de correlação (isto é, através de uma medida da associação entre o valor verdadeiro e o valor observado), é possível estimar a pontuação verdadeira. Especificamente, postula-se o seguinte:

$$\text{Escore observado} = \text{pontuação verdadeira} + \text{erro}$$

A pontuação expressa uma relação linear entre o verdadeiro valor de habilidade – por exemplo, o verdadeiro desempenho em Matemática – e o escore de habilidade observado ou o desempenho no teste em questão. O resultado do teste (ou escore de linha) é a soma das pontuações recebidas sobre os itens do teste. Tradicionalmente, a teoria da medição foi estabelecida baseada numa análise de escala ou de nível do teste, fundado, por sua vez, em métodos de correlação. Os resultados ou escores de linha são, claro, não segmentados, ou seja, não se tem ideia de como uma pessoa, com determinado escore no teste, apresenta uma determinada habilidade para responder a um particular conjunto de itens; há uma única e simples medida geral do desempenho, e podemos dizer que esta pessoa é mais hábil do que outra, mas não necessariamente podemos estabelecer em que consiste esta habilidade. Outra característica é que os itens contribuem com igual importância no escore.

A principal ferramenta estatística é a chamada metodologia ANOVA dos efeitos aleatórios, chamada também de análise de componentes de variância ou variabilidade associada – técnicas que podem ser revisadas, por exemplo, em De Gruijter e Van Der Kamp (2008), e cujo principal objetivo é medir a quantidade de erro na medida. No entanto, identificando-se diferentes fontes de explicação, na prática, há o envolvimento de um conjunto de índices que fazem parte da chamada *análise de itens*, tais como: a) proporção de acerto; b) porcentagem de omissão; c) discriminação do item; d) correlação pergunta-prova; e) Alfa de Cronbach, se o item é desconsiderado; f) média e variância

do item; entre outros índices. Uma medida geral de consistência interna, como estimado pela confiabilidade da prova, baseando-se no Alfa de Cronbach,³ é vista como uma medida apropriada neste contexto. Há uma extensa bibliografia sobre TCT⁴ em que podem ser consultadas estas definições. Também há diversos softwares (livres e pagos) que implementam estas análises.⁵

Esta teoria é válida para qualquer formato de pontuação dos itens, e pode ser aplicada tanto para itens dicotômicos quanto para itens politômicos (ou qualquer subtipo destes itens). Adicionalmente, sobre a base desta teoria, há um conjunto de técnicas que fazem parte da chamada análise de itens.

A maior parte dos vestibulares de universidades privadas e de algumas universidades estaduais, bem como diferentes concursos em nível federal, estadual e municipal, faz uso da TCT.

Modelos de resposta ao item

Os modelos de resposta ao item, entendidos também por Teoria de Resposta ao Item (TRI) na Psicometria, apresentam como interesse primário saber se o examinado assinala um determinado item (correto ou não), em vez de saber a sua pontuação total. A TRI especifica como a variável latente de uma pessoa – chamada de traço latente nesta aproximação – e/ou as características do item – chamadas de parâmetros do item nesta aproximação – estão relacionadas com as respostas dadas aos itens, através da especificação de um determinado modelo probabilístico para estas respostas. O modelo mais simples é o chamado Modelo Rasch, que se aplica para o caso de as respostas aos itens serem binárias. Neste caso, a probabilidade de uma resposta “correta” para um item é modelada como função do traço latente do examinado, do que se pretende medir e dos parâmetros do item ao qual ele responde. Imagine, por exemplo, uma prova de Matemática num

3 O Alfa de Cronbach é a medida mais usada para avaliar a confiabilidade de um teste, sob abordagem da TCT. O coeficiente tem recebido críticas e propostas de melhorias. Cf., por exemplo: Sijtsma (2009); Zumbo, Gadermann e Zeisser (2007); e Gadermann, Guhn e Zumbo (2012).

4 Algumas publicações relevantes na área são as de Kline (1986), Nunnally (1987) e Magnusson (1990).

5 Entre os softwares psicométricos especializados pagos que implementam as análises da TCT, podemos citar os seguintes: IRTPRO, Winstep, ITEMAN, Bilog, Conquest, Quest, Winmira, RUMM2020, Logimo, MSP, LPCM-WIN, RSP, T-Rasch, ICL-WIN, LEM, Multilog e Xcalibret. Por outro lado, softwares estatísticos pagos (tais como SPSS, SAS, STATISTIC, Stata, Systat, OpenStat) apresentam um módulo para estas análises. Há também o software R (livre), que apresenta os seguintes pacotes para estimação de diferentes análises da TCT: CTT, Psychometric, Cocron, CMC, Psy, Psych, ICC e ltm. Finalmente, algumas macros para Excel podem obter alguns índices da análise de itens.

determinado concurso público, em que há um conjunto de questões sendo respondidas por um grupo de candidatos. Cada pessoa apresenta dois possíveis cenários para cada questão: responder corretamente ou ter um acerto em um item específico ($Y_{ij} = 1$), e responder erroneamente ou ter um fracasso no item ($Y_{ij} = 0$), e a probabilidade p_{ij} de acertar o item depende da habilidade da pessoa, que denotamos por θ_i , e da dificuldade do item, que denotamos por b_j , o qual pode ser visualizado na figura a seguir.

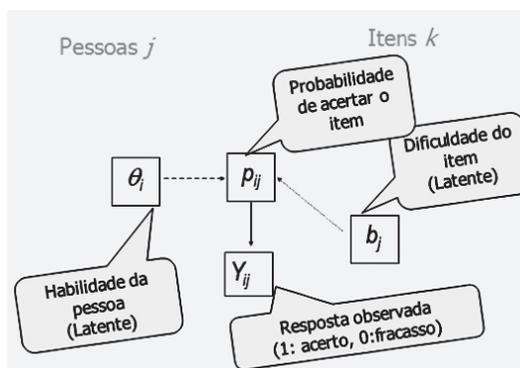


Figura 3 O Modelo de Rasch, as variáveis observáveis e os parâmetros latentes.

Fonte: elaboração própria.

Neste modelo, em termos de posição, os examinados e os itens se encontram na mesma escala, o que facilita a interpretação. Por exemplo: se o desempenho em Matemática é maior do que a dificuldade do item examinado, ele está “acima” do item, ou seja, o examinado possui uma habilidade que lhe permite acertar este item; por outro lado, se o desempenho está próximo da dificuldade do item, considera-se que o examinado possui uma habilidade “próxima” ou semelhante ao item em questão; e, finalmente, se o desempenho em Matemática é menor do que a dificuldade do item, considera-se que o examinado possui uma habilidade que está “abaixo” do item. Assim, diferentemente do caso da TCT, na TRI interpretamos adequadamente os níveis de habilidade, como se o nível de habilidade fosse o que permite responder a determinados itens (aqueles com dificuldade menor do que essa habilidade) e não responder outros (aqueles com dificuldade maior do que essa habilidade).

Portanto, baseando-se nas respostas dos itens de um teste, o propósito da TRI é estimar os parâmetros dos itens (com o chamado “processo de

calibração”), assim como estimar os traços latentes dos examinados (com o chamado “processo de *escoring*”), incluindo alguns parâmetros da população (“distribuição dos traços latentes”): média, desvio-padrão etc. Por exemplo: o processo de calibração no Enem refere-se ao processo de determinação dos parâmetros do item, que acontece num estudo piloto, geralmente um ano antes da aplicação do Exame. Por outro lado, o processo de *escoring* no Enem refere-se ao processo de determinação das habilidades de cada estudante que se submete à prova. Devemos notar que ambos os processos – de calibração e *escoring* – podem ser obtidos separadamente, como se faz no Enem, ou ao mesmo tempo, como em outras aplicações.

A figura a seguir mostra as chamadas *curvas características dos itens*, isto é, a curva das probabilidades para um valor fixo de dificuldade, considerando variações nos valores dos traços latentes. Neste caso, são apresentados três itens com diferentes níveis de dificuldade. A curva à esquerda corresponde a um item fácil, e a curva à direita equivale a um item difícil. Note que, quando fixado um valor do traço latente, obtemos uma probabilidade maior ou menor, respectivamente, o que é interpretado como a dificuldade do item.

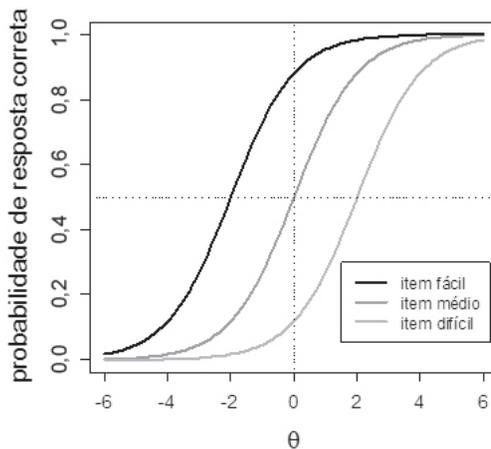


Figura 4 Curvas características de três itens com diferentes níveis de dificuldade: fácil ($b = -2$), médio ($b = 0$) e difícil ($b = 2$).

Fonte: elaboração própria.

Embora as bases teóricas da TRI tenham surgido entre 1950 e 1960, os métodos não foram amplamente utilizados até os anos 1970 devido à complexidade dos cálculos – solucionada com a chegada/uso dos computadores.

Assim como para a TCT, há uma extensa (e cada vez maior) bibliografia sobre a TRI,⁶ bem como diferentes softwares (livres e pagos).⁷

No quadro a seguir, apresentamos um resumo comparativo de ambos os modelos de medição.

Quadro 4 Comparação entre os modelos de medição.

Modelo de testes clássicos	Modelo de resposta ao item
O modelo é expresso ao nível de teste	O modelo é expresso ao nível do item
As características do item são dependentes da amostra	As características do item são independentes da amostra (invariância de item)
Estimativas da habilidade dependem dos itens	Estimativas da habilidade são independentes dos itens (invariância de pessoas)
O erro de medição é o mesmo para todos os examinados	O erro de medição é para cada nível de habilidade
Testes mais longos são mais confiáveis do que testes mais curtos	Pequenos testes podem ser mais confiáveis do que testes longos

Fonte: elaboração própria.

Na prática, a TCT ainda é usada. Contudo, a TRI é cada vez mais adotada nas avaliações, dado que esta Teoria oferece não só tratamento para novos problemas (como a multidimensionalidade das medidas), mas também possíveis vieses das medidas usando o conceito de diferenciabilidade, diferentes testes – testes de adaptação, de velocidade (*speedness*), *testlet*, testes longitudinais etc. –, uma solução para o problema de tornar diferentes medidas comparáveis (usando processos de equalização ou equiparação) e o uso de testes adaptativos computadorizados, entre outros tópicos, associados com a elaboração das medidas.

6 Algumas publicações relevantes na área são as de Baker e Kim (2004), Bond e Fox (2001), De Boeck e Wilson (2004), Embretson e Reise (2000), Fox (2010), Hambleton, Swaminathan e Rogers (1991), Lord (1980) e Van der Linden e Hambleton (1997).

7 Dentre os softwares psicométricos especializados pagos que implementam alguns dos modelos da TRI, destacamos os seguintes: IRTPRO, Winstep, Rascal, Bilog, Conquest, Quest, Winmira, RUMM2020, Logimo, MSP, LPCM-WIN, RSP, T-Rasch, ICL-WIN, LEM, Multilog e Xcalibret. Por outro lado, softwares estatísticos (como SAS, Stata, WinBUGS, Systat e OpenStat) já incluem diferentes métodos para o processo de calibração. O software R também apresenta os seguintes pacotes para estimação de diferentes modelos da TRI: eRM, ltm, TAM, mirt, IRTShiny, mclRT, irt, pclRT, kcirt, MultiCIRT, mRm, Psychomix, mixRasch, PP, plRasch e mokken fwdmsa.

Reflexões finais

Apresentamos, neste capítulo, algumas noções da Psicometria que se baseiam nos objetivos da avaliação educacional, especialmente da avaliação em larga escala. A principal contribuição deste trabalho é a de apresentar um marco metodológico da avaliação, que pode ser usado tanto para o processo de elaboração de testes quanto para o processo de revisão de testes já disponíveis. Os principais modelos de medição que fazem parte deste marco foram apresentados: por um lado, o tradicional modelo de testes clássicos, conhecido comumente na literatura psicométrica como Teoria Clássica dos Testes (TCT) e, por outro lado, o modelo de resposta ao item conhecido na literatura psicométrica como Teoria de Resposta ao Item (TRI).

Sob a base do marco metodológico apresentado, diferentes ferramentas, técnicas e métodos para cada uma das etapas deste marco ainda podem ser desenvolvidos com mais detalhes em futuros trabalhos. Dentre estas, destacamos a análise de itens, que pode ser desenvolvida tanto na perspectiva da abordagem da TCT quanto da abordagem da TRI – que, na prática, são complementares, pois ambas fornecem um conjunto de indicadores a respeito da qualidade das perguntas de um instrumento.

Referências

- ABEDI, J. Dimensionality of NAEP Subscale Scores in Mathematics. *CSE Technical Report 428*, University of California, Los Angeles, 1997. Disponível em: <<http://www.cse.ucla.edu/products/reports/TECH428.pdf>>. (mimeo).
- AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION – AERA; AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION – APA; NATIONAL COUNCIL ON MEASUREMENT IN EDUCATION – NCME. *Standards for educational and psychological testing*. Comitê conjunto da AERA, APA e NCME. Washington: AERA Publications Sales, 1999.
- APARICIO, A.; ABDOUNUR, O.; BAZÁN, J. L. Uma primeira aproximação aos cursos de graduação e pós-graduação em estatística em universidades de São Paulo. In: SALCEDO, A. *Educación Estadística en América Latina: tendencias y perspectivas*. 1. ed. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2013. p. 257-282. v. 1. Disponível em: <<https://goo.gl/VTCSgK>>. Acesso em: 24 fev. 2017.
- ARTILES, I.; MENDOZA, A.; YERA, M. La evaluación del aprendizaje, un indicador para elevar la efectividad del tutor en el contexto de Universalización de la Educación Superior. *Revista Iberoamericana de Educación*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), v. 46, n. 4, p. 3-14, 2008. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/2265Olivera.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2014.
- BAKER, F.; KIM, S. *Item Response Theory: parameter estimation techniques*. 2. ed. Nova Iorque: Marcel Dekker Inc., 2004.
- BAZÁN, J. L.; APARICIO, A. Las actitudes frente a la Matemática-Estadística dentro de un modelo de aprendizaje. *Revista de Educación*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Peru, v. 15, n. 28, p. 7-20, 2006. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/educacion/article/view/2041/1974>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

- BOND, T.; FOX, C. *Applying the Rasch model: fundamental measurement in the human sciences*. Mahwah: Erlbaum, 2001.
- BORSBOOM, D.; MELLEMBERGH, G. J.; VAN HEERDEN, J. The Theoretical Status of Latent Variables. *Psychological Review*, v. 110, n. 2, p. 203-219, 2003.
- BURGA, A. La unidimensionalidad de un instrumento de medición: perspectiva factorial. *Reporte técnico*, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC)/Ministerio de Educación de Perú, p. 1-21, nov. 2005. Disponível em <<http://www2.minedu.gob.pe/umc/admin/images/publicaciones/artiumc/2.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.
- DE BOECK, P.; WILSON, M. (Ed.). *Explanatory Item Response Models: A Generalized Linear and Nonlinear Approach*. Nova lorque: Springer, 2004.
- DE GRUIJTER, D. N. M.; VAN DER KAMP, L. J. T. *Statistical Test Theory for the Behavioral Sciences*. Boca Raton: Chapman Hall/CRC, 2008.
- DUCKOR, B.; DRANEY, K.; WILSON, M. Measuring measuring: Toward a theory of Proficiency with the Constructing Measures framework. *Journal of applied measurement*, Berkeley, v. 10, n. 3, p. 296-319, 2009. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.684.6807&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- EMBRETSON, S.; REISE, S. *Item response theory for psychologists*. Mahwah: Erlbaum, 2000.
- FOX, J. *Bayesian Item Response Modeling: theory and applications*. Nova lorque: Springer, 2010.
- GADERMANN, A. M.; GUHN, M.; ZUMBO, B. D. Estimating ordinal reliability for Likert-type and ordinal item response data: A conceptual, empirical, and practical guide. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, v. 17, n. 3, p. 1-13, 2012.
- HAMBLETON, R.; SWAMINATHAN, H.; ROGERS, H. J. *Fundamentals of item response theory*. Newbury Park: Sage, 1991.
- KLINE, P. A *Handbook of Test Construction: Introduction to Psychometric Design*. Nova lorque: Methuen and Co. Ltd., 1986.
- LORD, F. *Applications of Item Response Theory to Practical Testing Problems*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1980.
- LORD, F.; NOVICK, M. *Statistical theories of mental test scores*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1968.
- MAGNUSSON, D. *Teoría de los tests*. México: Trillas, 1990.
- NOVICK, M. The Axioms and principal results of classical test theory. *Journal of Mathematical Psychology*, v. 3, n. 1, p. 1-18, 1966.
- NUNNALLY, J. *Teoría Psicométrica*. México: Trillas, 1987.
- ORTIZ, P. *El sistema de la personalidad*. Lima: Orion, 1994.
- PASQUALI, L. *Psicometria: teoria dos testes na psicologia e na educação*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- SIJTSMA, K. On the use, the misuse, and the very limited usefulness of Cronbach's. *Psychometrika*, v. 74, n. 1, p. 107-120, 2009.
- VAN DER LINDEN, W. J.; HAMBLETON, R. K. (Ed.). *Handbook of modern item response theory*. Nova lorque: Springer, 1997.
- WILSON, M. *Constructing Measures: An Item Response Modeling Approach*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Inc., 2005.
- ZUMBO, B. D.; GADERMANN, A. M.; ZEISSER, C. Ordinal Versions of Coefficients Alpha and Theta For Likert Rating Scales. *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, v. 6, p. 21-29, 2007.

Repercussões da avaliação como instrumento de regulação da política educacional

José Vieira de Sousa

Ana Paula de Matos Oliveira Rocha

Considerações iniciais

O objetivo deste capítulo é discutir as repercussões que a avaliação tem assumido como instrumento de regulação na política educacional, destacando sua centralidade alcançada na agenda das políticas públicas e nos planos mundial e nacional, notadamente a partir da década de 1990. Em termos mais específicos, o debate aqui proposto problematiza a natureza da utilização dos resultados da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como “Prova Brasil”, instituída no Brasil em 2005.

Para atingir sua finalidade, o presente texto está estruturado em três partes, além das considerações iniciais e finais. A primeira parte tem um duplo propósito: por um lado, o de enfatizar o ato avaliativo como algo intrínseco à natureza humana e, por outro, discutir o sentido e alcance das avaliações externas na agenda das políticas públicas de educação.

Na segunda parte discute-se a centralidade da avaliação no âmbito da política educacional, considerando o contexto político e econômico internacional definido a partir da década de 1990, reportando-se, também, ao cenário brasileiro. Nesta perspectiva, contextualiza-se a avaliação sistêmica como mecanismo de regulação das políticas educacionais, situando-a em relação ao que dispõem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2010 no que tange à incumbência da União para a avaliação da educação no Brasil.

Por fim, na terceira parte do texto são analisadas as repercussões da Prova Brasil na regulação da educação, situando essa avaliação externa no panorama mais amplo das grandes transformações verificadas no desenho e nas formas adotadas para a comunicação dos resultados das avaliações em larga escala no país. Discute-se, ainda, como os resultados dessa avaliação externa vêm sendo usados enquanto instrumento de regulação estatal, ainda que parcialmente, pelas redes de ensino, escolas e pelos próprios docentes, que acabam inserindo elementos pertinentes a ela em seu cotidiano, visando o alcance de metas de qualidade definidas pela política educacional vigente.

Sentido e alcance das avaliações externas na agenda das políticas públicas de educação

Palavra de muitos sentidos, a *avaliação* é uma atividade intrínseca à natureza humana, razão pela qual não é neutra e nunca será desprovida de determinados interesses, “mas sim política, ideológica e trazendo uma opção de sociedade. Por isso [...] é importante diagnosticar o sentido, que tipo de sociedade e educação se quer, a partir da percepção dentro das diversas políticas públicas” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 97-98). A avaliação sofre, assim, influências, tanto de valores, visões de mundo e percepções que os avaliadores revelam da realidade quanto das interferências governamentais – as quais se materializam, por exemplo, em políticas diversas que procuram aferir a qualidade do sistema educacional.

Encarada de forma mais sistemática, a avaliação assume um caráter científico. Esse é, sem dúvida, um dos motivos pelos quais vem crescendo a produção de estudos a seu respeito nas últimas décadas no Brasil e no mundo, sobretudo no campo educacional, tornando-a multidimensional e multifuncional (HADJI, 2001). Nesse campo, distintos grupos têm revelado especial atenção para com as avaliações externas ou avaliações em larga escala. Em consequência disso, estas avaliações vêm se constituindo, mais do que nunca, em uma área de grande interesse por parte do governo, em suas várias instâncias, bem como por parte de gestores e professores. Paralelamente, tem aumentado a preocupação com o uso dos resultados das avaliações externas e seus efeitos sobre o trabalho da escola e, consequentemente, sobre a ação dos docentes.

Com efeito, em uma perspectiva formativa, ao invés de colaborar com o mero controle, a avaliação precisa ser utilizada pela escola, pelas redes de ensino e pelo governo em geral, com a finalidade precípua de coletar

subsídios visando aperfeiçoar o trabalho pedagógico, em suas diversas expressões. Desse ponto de vista, a avaliação tem o propósito de orientar

o conhecimento, a interpretação, a tomada de decisões e a transformação da realidade. Não se trata de uma fotografia pontual e estática, que apenas estaria fornecendo elementos fragmentados de conhecimento. Sendo pedagógica, social, organizada e intencionalmente orientada para a transformação, ela mesma é um mecanismo de construção e elevação da qualidade. Os ajustes podem ser feitos ao longo do processo [...]. Por isso, muitas vezes os mais importantes resultados dessa avaliação não estão obrigatoriamente nos seus relatórios finais, nem são muito facilmente percebidos e descritíveis, e sim podem estar nos efeitos de caráter educativo e político que o próprio processo engendra, notadamente no fortalecimento da consciência pedagógica e de envolvimento institucional (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 195).

Todavia, no que tange às avaliações externas, o que tem sido possível perceber, em nosso país, são desdobramentos em termos de políticas educacionais que não preservam a devida coerência com uma lógica que, efetivamente, vise contribuir para a melhoria do trabalho das escolas, respeitando a singularidade (identidade) institucional delas. No Brasil, o que se verificou foi a criação de diversas avaliações externas, nas várias instâncias do sistema educacional – federal, estadual/distrital e municipal –, focalizando mais os resultados/produtos do que os processos que os geram.

Nessa lógica, as avaliações externas caracterizam-se pelo uso de instrumentos padronizados (como testes e questionários), sendo realizadas ao mesmo tempo e em diferentes locais do país. A partir desse ponto de vista, seriam realizadas na perspectiva de que seus resultados informem gestores públicos federais, estaduais, municipais, bem como gestores das próprias escolas, sobre o desempenho dos alunos e das redes de ensino.

No discurso do poder público, mesmo que cada avaliação externa possua um desenho próprio, em termos metodológicos o esperado é que seus resultados venham a contribuir para que as redes de ensino e as escolas possam avançar na discussão do próprio trabalho. Todavia, o que se tem percebido, notadamente, em relação aos resultados da Prova Brasil – tema de interesse deste capítulo –, é a sua utilização prioritária para a regulação estatal, como será analisado de forma mais detida mais adiante.

Centralidade da avaliação no âmbito da política educacional

Tendo em vista o contexto político e econômico internacional, a década de 1990 demarca, no Brasil, o período de reformas no campo educacional, tal como debatem Bonamino (2003), Dourado (2002), Frigotto e Ciavatta (2003), Vieira (2008), Oliveira (2009) e Sousa (2011; 2012). Em um período marcado pela reestruturação no campo educacional, as avaliações sistêmicas emergem como instrumento que advoga sua eficiência para a regulação das políticas educacionais.

Nessa direção, o Estado brasileiro implementou a avaliação em larga escala amostral da educação básica no território nacional, por intermédio do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), nos anos 1990, por meio da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).¹ Em sua essência, esse Sistema foi concebido com o objetivo de realizar um diagnóstico da educação básica a partir de informações sobre rendimento dos estudantes, gestão escolar e prática docente, de maneira a identificar os focos de intervenção prioritários para a gestão governamental nas esferas municipal, estadual e federal.² Os resultados gerados em cada ciclo³ avaliativo do Saeb abriram o panorama de análises sobre a educação brasileira, uma vez que puderam ser investigados os fatores que estavam associados

- 1 Para além de avaliações como o Saeb/Prova Brasil – tema de interesse deste capítulo, no contexto das avaliações em larga escala –, apenas para nos referirmos à educação básica, o Brasil participa de outras avaliações, de âmbito internacional, como a pesquisa Talis e o estudo do WEI. “Talis é uma pesquisa internacional sobre ensino e aprendizagem que faz parte do INES (Sistema de Indicadores da Educação da OCDE) com foco no ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho dos professores que atuam no ensino fundamental regular (6^a a 9^a anos/5^a a 8^a séries), concluindo com a produção de indicadores bastante confiáveis. O estudo do WEI está inserido no Programa Mundial de Indicadores Educacionais, com o propósito de melhorar o acesso, a qualidade e a equidade dos sistemas, aprofundando o conhecimento sobre os processos educacionais, comparando o funcionamento das escolas primárias nos diferentes contextos nacionais. Além dos estudos com forte base estatística, também são realizados estudos avaliativos comparados como os coordenados pela Unesco/Orealc, com participação dos países da América Latina e do Caribe, e o estudo coordenado pela OCDE, com participação de países do mundo todo; os estudos são denominados Serce (Segundo Estudo Regional, Comparativo e Explicativo) e Pisa (*Programme for International Student Assessment*), respectivamente. No caso do Pisa, o Brasil ocupa um dos últimos lugares no mundo” (SCHULMEYER, 2012, p. 122-123).
- 2 No Brasil, antes da década de 1990, existiram pesquisas e avaliações direta ou indiretamente voltadas para a qualidade educacional e o desempenho escolar; porém, tendo em vista a estrutura, regularidade e abrangência dessas experiências, não se pode considerá-las como “sistemas de avaliação” (WAISELFSZ, 1993).
- 3 O primeiro ciclo de aplicação do Saeb foi realizado em 1990 e o segundo em 1993. Desde então, a avaliação passou a ser aplicada a cada dois anos.

ao desempenho escolar. Dessa forma, o Estado passou a contar com informações que lhe permitiram monitorar as redes de ensino e priorizar ações.

A centralidade outorgada à avaliação sistêmica como mecanismo de regulação das políticas educacionais, por meio da União, ocorre com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), como apontam Freitas (2007) e Oliveira (2012). Esta Lei define que a União deve coletar, analisar e disseminar as informações referentes à educação, além de realizar a avaliação nacional em regime de colaboração com estados e municípios. No seu artigo 87, parágrafo 3º, inciso IV, ela fixou como dever dos municípios e, supletivamente, dos estados e da União a integração de todos os estabelecimentos de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação, até o final da Década da Educação (1997-2007). Convém lembrar que, com a promulgação da referida Lei, a União descentraliza suas responsabilidades referentes à educação com estados e municípios. De acordo com tal dispositivo legal, um de seus papéis é o de monitorar essa descentralização de políticas, num contexto de redefinição de competências dos três níveis de governo.

De acordo com Cury (1998), a avaliação é o eixo nodal da LDB, pois instrumentalizou um caminho para a construção de um “sistema nacional de avaliação”, deixando para trás o projeto da constituição de um “sistema nacional de educação”. Além disso, a LDB atribuiu à União “um poder tão grande que jamais governo algum o deteve” (CURY, 1998, p. 76). O autor argumenta que as avaliações pautadas em rendimento ou desempenho escolar se relacionam aos currículos, e, sendo assim, uma importância significativa é atribuída a eles. Não por acaso, em 1997, o governo instituiu a versão final dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)⁴ para os primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental.

Os dados coletados por meio do Saeb repercutem no campo das políticas educacionais, uma vez que dão suporte às decisões e aos pronunciamentos do governo federal, que, por sua vez, passa a enfatizar a necessidade de redirecionar a educação nos diferentes níveis de ensino. A partir da implantação

4 Em linhas gerais, os objetivos dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) convergem para a busca de um referencial de qualidade para a educação no ensino fundamental em todo o país. Em termos conceituais, os PCN “consistem em um conjunto de sugestões de conteúdos e procedimentos metodológicos para cada ciclo ou conjunto de séries, com os respectivos objetivos e competências, que devem servir de norte para a atuação dos professores” (AMARAL, 2005, p. 49). Em 1995, uma versão preliminar dos PCN foi encaminhada para consulta e avaliação a professores e acadêmicos de várias instituições do país (BONAMINO; MARTÍNEZ, 2002).

desse sistema, vários programas e ações foram colocados em prática por esta esfera governamental, com o propósito de intervir no nível educacional.

Diante do papel do Saeb para a gestão do sistema educacional – e, sobretudo, a incumbência da União de prestar assistência técnica aos entes da federação, tal como prevê o artigo 9º, inciso III da LDB (BRASIL, 1996) –, vários estados e municípios criaram seus próprios sistemas de avaliação. Dentre esses sistemas, destacam-se, entre outros: i) o Sistema de Avaliação do Ceará, em 1992, que em 1996 é ampliado e passa a ser denominado Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece); ii) o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), em 1998; iii) o Projeto de Avaliação Externa do Ensino Fundamental no Estado da Bahia, em 1999, e o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave), em 2000; iv) o Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (Saveal), em 2000.

No contexto de criação e ampliação desses sistemas avaliativos – e diante da ênfase atribuída à avaliação para condução das políticas educacionais –, a Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), que instituiu o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), destaca, em seu artigo 4º, a prioridade da avaliação nacional pela União. Nessa perspectiva, referenda o artigo 9º da LDB (BRASIL, 1996), que atribuiu ao MEC a responsabilidade de definir os parâmetros e objetivos a serem perseguidos pelas avaliações, sendo este um dos aspectos que contribuíram para garantir ao referido Plano a importância que assumiu no cenário nacional.⁵

Concretamente, o PNE 2001-2010 apresenta, como uma de suas prioridades, o desenvolvimento de um sistema de informação e avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino e destaca que esta ação se faz indispensável para uma eficiente gestão do sistema educacional. Em uma análise mais crítica, constata-se que a qualidade educacional aparece atrelada à ideia de melhoria do ensino pela via da avaliação sem, contudo, discorrer

5 Didonet (2006) afirma que o Plano Nacional de Educação de 2001-2010 entra na história da educação brasileira com seis qualificações que contribuem para distingui-lo de todos os outros instrumentos de planejamento educacional brasileiro elaborados antes dele: "a) o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto tem força de lei; b) cumpre um mandato constitucional (art. 214 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 87, § 1º; c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década; d) contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão, do financiamento e da avaliação; e) envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução; e f) chama a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução" (DIDONET, 2006, p. 11).

sobre o significado de *qualidade* – o que evidencia uma concepção de que o dado ou a informação coletada traduz a qualidade que se espera.

Dentre as metas estabelecidas pelo referido Plano estão a consolidação do Saeb e a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores produzidos a partir dos resultados da avaliação. Somado a isso declara-se que, para cada nível de ensino, é necessário definir um “parâmetro” de qualidade a ser alcançado.

Seguindo essa diretriz mais ampla se estabelece por meio da Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005), em seu artigo 1º, que o Saeb passa a ser composto de uma avaliação amostral, denominada Avaliação Nacional da Educação (Aneb), e outra censitária, denominada Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como “Prova Brasil”.⁶ Mais recentemente, na edição de 2013, a partir da divulgação da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013 (BRASIL, 2013), a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)⁷ – prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) – passou, também, a compor o Saeb.

Introduzida como expansão do Saeb, a Prova Brasil produz resultados que são divulgados por estados, municípios e escolas. Esta nova avaliação, com foco no ensino fundamental, demarcou uma nova fase da avaliação educacional, na qual cada instituição de ensino e município passa a ter seus resultados na avaliação divulgados, monitorados e, sobretudo, cobrados. A partir dessa avaliação, com resultados desagregados até o nível da escola, a expectativa do estado é a de que seria possível materializar o “padrão de qualidade” disposto na LDB (BRASIL, 1996) e no PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001).

Cabe destacar que os dados dessa avaliação são fundantes para a composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),⁸ o qual

6 Oportunamente, ressalta-se que a Prova Brasil não avalia os alunos individualmente, mas produz informações sobre os níveis de aprendizagem demonstrados pelo conjunto de estudantes que responderam aos testes referentes a determinado ano escolar (5º e 9º anos do Ensino Fundamental). Sendo assim, os resultados da avaliação são do desempenho da instituição de ensino para aquele ano escolar avaliado.

7 A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é realizada de forma censitária, envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, e visa avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização destas escolas. Essa avaliação também busca produzir informações sistemáticas sobre as escolas, de maneira que cada unidade de ensino receba o resultado global.

8 Conceitualmente, o Ideb é um índice de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Saeb, composto da Anresc ou “Prova Brasil” – censitária para as escolas públicas de 5º e 9º anos – e da Aneb – amostral para escolas públicas e privadas de ensino médio e escolas privadas de 5º e 9º anos), aplicados a estudantes no término das etapas de ensino, com informações

passou a ter maior destaque que os próprios resultados em Língua Portuguesa e Matemática da avaliação Prova Brasil. Todavia, apesar de o discurso oficial propagar o papel contributivo da Prova Brasil e do Ideb para auxiliar os atores escolares a rediscutirem suas ações pedagógicas para, então, alcançar a qualidade educacional, o que se viu no Brasil, desde o início da década passada, foi um intenso olhar voltado para os resultados, e não para os processos da avaliação da educação. Em termos práticos, o que se passou a perceber foram veiculações, na mídia e nas próprias publicações oficiais de rankings de escolas no Ideb, dando ênfase àquelas com os maiores e os menores índices ou, na linguagem do mercado, as responsáveis pelos melhores ou piores “produtos”.

Repercussões da Prova Brasil na regulação da educação

De acordo com Bonamino (2012), no Brasil, as profundas mudanças no desenho e nas formas adotadas para a comunicação dos resultados das avaliações externas permitem a identificação de três gerações desse tipo de avaliação. Na materialização da avaliação como política pública, estas gerações das avaliações em larga escala apresentam consequências diferenciadas para a atuação e formação dos professores.

A primeira geração das avaliações externas instituiu-se, no país, no início da década de 1990 e diz respeito à criação do Saeb. A segunda geração das avaliações em larga escala ganha forma com a Prova Brasil e com os sistemas estaduais de avaliação. Cabe destacar que, a partir da Prova Brasil, a avaliação externa passou a repercutir com maior ênfase no campo educacional. O fato de a avaliação ter passado a ser censitária possibilitou a divulgação inédita, no país, de resultados nacionais por unidade escolar e município. Além disso, foi possível a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com metas de qualidade estabelecidas para as escolas, municípios e estados. Até então, o Saeb era amostral, e os dados gerados eram desagregados até o nível

sobre rendimento escolar (taxa de aprovação, reprovação e evasão). Seu caráter de ineditismo reside no fato de reunir, em um único indicador, dois conceitos considerados importantes para a qualidade educacional: fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações externas, conforme descrito. Em decorrência disso, “o princípio básico do Ideb é o de que a qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano” (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007, p. 991). Para se calcular o índice, que varia de 0 a 10 pontos, utilizam-se os dados de fluxo escolar, autodeclarados pelas escolas anualmente no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações realizadas pelo Inep (a média do Saeb – para calcular o Ideb do país e da unidade federativa – e a média da Prova Brasil – para as escolas e os municípios).

da Unidade Federativa (UF), apresentando resultados gerais da rede privada e pública, sem identificar escolas ou municípios. A terceira geração é constituída a partir de 2008 e vem ganhando força à medida que se caracteriza por subsidiar programas de forte responsabilização. De acordo com a autora,

as avaliações de terceira geração envolvem formas de premiação financeira (alocação de recursos) e/ou pagamento de incentivos/bonificação salarial. Ações de responsabilização envolvendo premiação financeira, isto é, alocação de recursos em sistemas/escolas com desempenho melhor, podem ser exemplificados com o Programa Escola Nota 10 e o Índice Municipal de Qualidade Educacional no estado do Ceará; o Prêmio Escola de Valor no estado de Amazonas e a Prova Rio no município do Rio de Janeiro. Esta última constitui um sistema híbrido de alocação de recursos e pagamento de incentivos. Por sua vez, experiências com práticas de incentivos/bonificação salarial podem ser encontradas em sete estados, a saber: Amazonas, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo. Também o Distrito Federal já estabeleceu os procedimentos e há iniciativas nesse sentido no município de São Paulo (BONAMINO, 2012, p. 140).

Efetivamente, a criação da Prova Brasil demarcou a entrada do país em uma segunda geração da avaliação, na qual os resultados produzidos pela avaliação externa não servem apenas para fazer o diagnóstico das redes de ensino, mas para responsabilizar, de forma branda, as instituições e seus atores. Nesta linha de raciocínio, o trabalho desenvolvido a partir dos resultados desse tipo de avaliação tem acarretado uma responsabilização branda porque o que há, de fato, é o estabelecimento de metas a serem alcançadas pelas escolas e municípios, e não uma sanção direta diante da nota atingida pela instituição. “A Prova Brasil tem a responsabilização como principal objetivo, e a divulgação pública das notas das escolas visa gerar pressão sobre as unidades escolares” (BONAMINO, 2012, p. 138).

O estudo de Oliveira (2012) enfatiza que a divulgação dos resultados da Prova Brasil e, especialmente, do Ideb é feita por meio de rankings entre instituições. Com isso, o Estado brasileiro passou a contar com um mecanismo mais eficaz para controlar se as redes escolares estão atingindo as metas estabelecidas e, em consequência, repassar a responsabilidade pelos resultados para a unidade escolar. A partir da divulgação dos rankings do Ideb, um indicador numérico, o Estado desencadeia a autorregulação e a responsabilização das escolas, passando a monitorar a qualidade do ensino em função de avanços rumo a uma meta imposta. Um aspecto que merece

ser sublinhado é o de que a notas obtidas no Ideb determinam quais redes e escolas receberão do MEC recursos técnicos e/ou financeiros.

Após a instituição da Prova Brasil e, a partir dela, do Ideb, as ações governamentais buscam instaurar a responsabilização, via *accountability*,⁹ pois privilegiam um produto final, expresso em um índice, ao invés de privilegiar processos envolvidos no ensino e aprendizagem. Assim, a grande campanha em torno do acompanhamento e alcance das notas das instituições no Ideb tem, em si, uma lógica competitiva, atrelada à ideia do mercado, de que a competição gera a qualidade.

De acordo com Clímaco (2005), a prática do *accountability* é uma marca do período pós-reformas estatais. As informações sobre desempenho de alunos e os indicadores educacionais constituem uma nova semântica no campo da gestão educacional, relacionada à preocupação com a eficácia e à qualidade das instituições escolares. Desta forma, “indicadores” e “desempenho” fazem parte de uma nova gestão educacional que, a partir da análise dos dados gerados, pode verificar se os investimentos econômicos e pedagógicos têm produzido as melhorias pretendidas. A autora defende que a prestação de contas por meio da divulgação de indicadores educacionais e de medidas de desempenho é importante, pois acredita que sem informação não é possível realizar uma boa gestão. Todavia, os dados coletados precisam ser analisados qualitativamente, buscando compreendê-los à luz da realidade de cada contexto local.

Não há registros de debates juntamente com os atores escolares envolvidos sobre os objetivos e padrões de qualidade que deveriam (e devem) ser alcançados nas avaliações. Nesse sentido, no planejamento da Prova Brasil ou na definição das metas do Ideb, não ocorreu uma negociação da qualidade a ser defendida e perseguida, tal como defende Bondioli (2004). Na realidade, os atores escolares mobilizam-se para atingir níveis de qualidade exógenos, estipulados pelo governo federal, e isso, de certa forma, significa, indiretamente, que a competência dos profissionais da escola está sendo

9 Embora não possua um sentido exato na Língua Portuguesa, a palavra *accountability* é comumente traduzida como prestação de contas dos resultados alcançados pelas organizações. No campo das políticas públicas de avaliação, é uma expressão utilizada para se referir à prestação de contas ou, ainda, como responsabilização em função de critérios ligados à eficiência e eficácia social. “Apesar das conotações negativas que por vezes carrega – fruto, em grande medida, do seu atual enclausuramento neoconservador e neoliberal –, a *accountability* pode ser definida e praticada de muitas maneiras diferentes e pode adquirir uma expressiva densidade teórica e conceptual” (AFONSO, 2013, p. 23).

colocada em jogo e, por isso, eles precisam se preocupar em atingir as metas estipuladas (OLIVEIRA, 2012).

Este movimento – gerado pela divulgação da Prova Brasil e, especialmente, pelos índices do Ideb – registrou impacto nas redes de ensino, suas instituições e docentes, tornando-se, por isso, alvo de estudos pela comunidade acadêmica de forma progressiva. Em uma busca nos repositórios de dissertações e teses on-line da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), em setembro de 2015, registravam-se 25 dissertações de mestrado e três teses de doutorado sobre a Prova Brasil.

Dentre estes estudos acadêmicos, registramos o de Vieira (2011), o qual revela que, em um município do interior do estado de Alagoas, a Prova Brasil atua como prática normalizadora e controladora utilizada pelo governo federal para fins de vigiar o trabalho docente, diminuindo significativamente o grau de autonomia profissional e simplificando os saberes transmitidos aos estudantes àquilo que será cobrado na avaliação. Por sua vez, Melo (2012) conclui que o Ideb e a Prova Brasil são utilizados para fins de ranqueamento em um município da Bahia e que se tem percebido a instauração de uma cultura avaliativa nas escolas. Situando seu estudo no Distrito Federal, Oliveira (2012) revela que, nessa Unidade da Federação, a Prova Brasil e o Ideb têm sido utilizados como instrumento de regulação da rede de ensino, além de repercutir no trabalho pedagógico dos docentes. Martins (2015) investigou a repercussão das avaliações em escolas de um município do interior de São Paulo, destacando que elas têm estimulado a competição entre escolas, direcionando os professores a treinarem os estudantes para os testes, além de gerar um ambiente de pressão e estresse. Em uma direção mais específica, a pesquisa de Campos (2012) aponta algumas limitações nas questões de Língua Portuguesa da Prova Brasil, porém sublinha como positivo o fato de a avaliação estar mobilizando um debate em torno do currículo escolar.

As conclusões a que chegaram os autores e autoras desse conjunto de estudos e de outros trabalhos que podem ser mais bem explorados no referido repositório convergem para o reconhecimento do potencial e alcance da Prova Brasil como instrumento de regulação estatal. Essa perspectiva é garantida pela avaliação à medida que, mesmo que parcialmente, redes de ensino, escolas e docentes acabam inserindo, em suas discussões e ações de gestão macro (no âmbito das secretarias de educação) e micro (no âmbito das salas de aula), elementos pertinentes a esta avaliação, com o propósito de alcançar as metas de qualidade estipuladas.

É oportuno ressaltar, também, que as experiências do governo federal por meio da Prova Brasil – e, junto a ela, do Ideb – abriram espaço para que o PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), consolidasse a regulação via avaliação. Isso porque esse Plano passa a determinar legalmente as práticas da avaliação, da geração de índices de qualidade e da divulgação de dados nos sítios da internet, fazendo com que a avaliação seja forçada a se estabelecer como instrumento de regulação e ser aplicada nos demais níveis de ensino.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica (BRASIL, 2014).

A leitura atenta deste dispositivo legal mostra que a definição e o uso dos resultados de outros índices de avaliação da qualidade se mostram associados à preservação do papel atualmente estabelecido para o Ideb, uma vez que a Meta 7 do PNE 2014-2024 fixa médias nacionais para o índice. Lembramos que, devido à importância e ao peso dessa Meta, ela prevê um expressivo conjunto de 36 estratégias para alcançá-la.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(BRASIL, 2014).

Diante da análise feita ao longo deste capítulo, somos levados a concordar com Freitas (2012), quando o autor discorre sobre o que concebe como transferência da lógica da produção para o setor educacional. Para ele, este é um fenômeno no qual é subjacente uma forma de pensamento que se manifesta

sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se põe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, em ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus, punições) (FREITAS, 2012, p. 383).

Considerações finais

A reflexão feita ao longo deste capítulo partiu de dois pressupostos básicos. O primeiro diz respeito ao fato de que, como política pública, embora a avaliação esteja associada às mais diversas instâncias estatais, é no campo educacional que sua expressão vem sendo fortemente ampliada nas últimas quatro décadas, revelando-se objeto de interesse de distintos setores sociais. O segundo pressuposto considera que, diante da consolidação, cada vez maior, da avaliação como a principal engrenagem da gestão educacional, é imprescindível questionar como os resultados das avaliações externas vêm sendo usados e, sobretudo, com quais propósitos. Esse questionamento implica discutir se o uso de tais resultados vem ocorrendo com a finalidade precípua de contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade – na perspectiva do aperfeiçoamento do sistema educacional – ou se, em outra direção, esse uso se restringe a um mecanismo de controle dos resultados e, portanto, à mera aplicação de provas padronizadas e à prestação de contas dos resultados apresentados pelas instituições educativas.

Efetivamente, o Estado brasileiro inaugura a prática sistemática da avaliação em larga escala amostral da educação básica, em âmbito nacional, pela instauração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ainda no início da década de 1990. Do ponto de vista do aumento da importância da avaliação educacional, desde a promulgação do PNE 2001-2010, ela ganhou estatuto de lei, devendo ser cumprida pelo sistema educacional. Com a publicação do PNE 2014-2024, a Prova Brasil – criada em 2005 gerando dados por unidades escolares, fato que viabilizou a instituição do Ideb – e o próprio Ideb recebem destaque, o que demarca que tais ações são estratégicas para a condução da educação pela administração pública. A política

educacional, por sua vez, mantém uma forte centralização na esfera federal, que estipula os parâmetros avaliativos e índices a serem perseguidos sem promover um debate amplo com os educadores. Assim, o PNE vigente no país abre mecanismos legais para que o governo fortaleça a segunda geração da avaliação, como classificam Bonamino e Sousa (2012), instaurando o *accountability* e o repasse de responsabilidades para a promoção da educação de qualidade para a sociedade. O Estado abandona progressivamente o seu papel de manter e desenvolver o sistema de ensino e passa a responsabilizar os gestores públicos e, principalmente, as instituições escolares pela melhoria necessária na qualidade educacional.

Consideramos que existem diferentes usos da avaliação como, por exemplo, o instrumental (relativo ao subsídio de decisões), o conceitual (com fim educativo) e o simbólico (com propósito político). Além disso, existem distintos interesses em jogo. Sendo assim, é necessário debater a validade dos dados produzidos no que diz respeito ao impacto produzido pela avaliação sobre os diversos interessados – sejam escolas, sistemas de ensino, comunidade escolar ou a própria administração pública.

Entendemos, por fim, que as avaliações geram dados importantes para melhorar a tomada de decisões e garantir a maximização do cumprimento dos objetivos estabelecidos pelas políticas e programas. No entanto, a avaliação por si só não pode produzir mudanças nas instituições apenas por meio do levantamento dos desempenhos e pela criação de índices. É preciso, sobretudo, que a utilização dos seus resultados contribua “para delinear uma trajetória de avanços nas políticas avaliativas e para a discussão da forma como tais políticas são formuladas e implementadas” (SOUSA, 2012, p. 147).

Referências

AFONSO, A. J. Ensaio sobre *accountability* no ensino superior em Portugal (1976-2013): discursos, formas parcelares e modelo atual. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. *Educação superior: cenários, impasses e propostas*. Campinas: Autores Associados/Brasília: Faculdade de Educação/ Universidade de Brasília, 2013. p. 13-59.

AMARAL, A. L. *Diretrizes e parâmetros curriculares da educação básica*. Curso de Formação Continuada para Gestores da Educação Básica. Juiz de Fora: CAED, 2005.

BONAMINO, A. M. C. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. *Revista Brasileira de História da Educação*, n. 5, jan./jun. 2003.

_____. Avaliação educacional, formação de professores e qualidade da educação básica: possíveis relações virtuosas e questões em aberto. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. *Universidade e Educação Básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Liber Editora/Faculdade de Educação/UnB, 2012. p. 129-145.

BONAMINO, A. M. C.; MARTÍNEZ, S. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, set. 2002.

BONAMINO, A. M. C.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aoep633.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

BONDIOLI, A. *O projeto pedagógico da creche e sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 22 mar. 2005, seção 1, p. 17, n. 55. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/downloads/Port931_21MAR05.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jun. 2013, p. 17. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2013/portaria_n_482_07062013_mec_inep_saeb.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 27 fev. 2016.

CAMPOS, T. da S. *A Prova Brasil e a contribuição para os processos de letramento e formação de alunos leitores*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CLÍMACO, M. do C. *Avaliação de sistemas em educação*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

CURY, C. R. J. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 72-85, maio/ago. 1998.

DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2000.

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

DIDONET, V. *Plano Nacional de Educação – PNE*. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2006.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 (especial), p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, D. N. T. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

HADJI, C. *Avaliação desmistificada*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

MARTINS, P. de P. U. *Políticas públicas de avaliação na perspectiva docente: desdobramentos da Provinha Brasil, Prova Brasil e Saresp para o trabalho de professores dos anos iniciais do ensino fundamental*. 2015. 148 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

MELO, S. C. L. *Impactos da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc/Prova Brasil) entre os anos de 2007 a 2009 na gestão do processo de ensino-aprendizagem em um município baiano*. 2012. 95 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, A. P. de M. *Avaliação e regulação da educação: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. Brasília: Líber Livro, 2012.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAAE*, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

SCHULMEYER, A. M. Avaliação e educação básica. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. *Universidade e Educação Básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Líber Editora/Faculdade de Educação/UnB, 2012. p. 117-128.

SOUSA, J. V. Políticas de acesso à educação superior no Brasil: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) no centro do debate. In: BARREYRO, G.; ROTHEN, J. C. (Org.). *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Autores Associados, 2011. p. 89-106.

_____. Avaliação e regulação na educação superior brasileira: concepção, natureza e finalidades. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. *Universidade e Educação Básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Líber Editora/Faculdade de Educação/UnB, 2012. p. 147-170.

VIEIRA, I. da S. *O papel dos dispositivos de controle curricular: avaliando a Prova Brasil*. 2011. 121 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

VIEIRA, S. L. *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília: Líber Livro, 2008.

WAISELFISZ, J. Sistemas de Avaliação do Desempenho Escolar e Políticas Públicas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 3-21, dez. 1993.

Autoavaliação de curso: reflexões sobre a elaboração de questionários e a percepção de estudantes

Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes

Introdução

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre processos de autoavaliação de cursos no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), elegendo como foco norteador a elaboração e aplicação de questionários aos estudantes. Busca-se destacar a relevância da percepção dos estudantes no processo de avaliação, considerando como referência o resultado geral do questionário de autoavaliação do curso de Pedagogia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) respondido pelo corpo discente.

Consideramos os estudantes atores fundamentais no processo de avaliação institucional, sendo ouvidos sobre as atividades centrais da universidade, seus cursos e as possibilidades de mudança e de melhoria geral das Instituições de Ensino Superior (IES). Diversos estudos têm assinalado a relevância de se ouvirem os estudantes sobre a qualidade das instituições (LEITE et al., 2007; LECKEY; NEILL, 2001; SANDER et al., 2000) e alertado para a necessidade de ampliação dos estudos referentes à cultura estudantil, procurando captar como os estudantes veem a si mesmos, aprendem e são avaliados na universidade (ENTWISTLE; RAMSDEN, 1983).

Apesar de se reconhecer a relevância dos estudantes nos processos de avaliação institucional, os estudos sobre suas percepções ainda não haviam sido suficientemente desenvolvidos no início dos anos 2000, segundo Leite et al. (2007) – situação ainda observada nos dias de hoje. A percepção de

estudantes sobre o processo de avaliação institucional das universidades é um tema que não tem sido eleito de forma preferencial pelos(as) pesquisadores(as) que se dedicam aos estudos sobre a universidade e educação superior no Brasil. Para os autores, os estudantes são chamados, em geral, “a dar sua opinião sobre as funções da universidade, mas é menos frequente sua participação em estudos que se dedicam a compreender suas percepções sobre os processos de avaliação institucional” (LEITE et al., 2007, p. 664).

Torna-se importante, portanto, considerar a visão dos estudantes sobre os processos de avaliação, uma vez que eles podem destacar o que se passou por dentro de cada curso, valorizando as contribuições que podem oferecer não só para as universidades, mas para a constituição de uma cultura de avaliação institucional no ensino superior que contribua para o desenvolvimento de processos formativos emancipatórios.

O presente capítulo está organizado em três tópicos. Inicia-se com a reflexão sobre os aspectos emancipatórios e regulatórios nos processos de autoavaliação de cursos proposto pelo Sinaes. Em seguida, tem-se uma reflexão sobre a elaboração de instrumentos de autoavaliação de cursos pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), destacando-se os questionários de avaliação aplicados aos estudantes, e, por fim, apresenta-se a perspectiva de estudantes sobre a autoavaliação de cursos, destacando os resultados da autoavaliação do curso de Pedagogia da UFSCar realizado em 2011.

Autoavaliação de cursos: aspectos emancipatórios e regulatórios

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi instituído pela Lei 10.861/2004 (BRASIL, 2004), que estabeleceu as bases norteadoras dos processos avaliativos na Educação Superior. A proposta do Sinaes postula que a avaliação envolva duas grandes etapas: a autoavaliação (ou avaliação interna) e a avaliação externa (INEP, 2004).

De acordo com Tahim (2011), a autoavaliação é o processo pelo qual a instituição analisa a si mesma com o objetivo de verificar se está, de fato, realizando o que se propôs, além de constatar em que medida está conseguindo alcançar as metas propostas. Este processo de avaliação interna permite, também, conhecer o grau de satisfação da comunidade acadêmica em relação à instituição, procurando identificar os pontos fracos com a intenção de replanejar as ações, visando garantir a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A avaliação interna precede a avaliação externa, sendo coordenada por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), que realiza o seu trabalho com base em um ciclo de atividades, envolvendo um processo de preparação,

de desenvolvimento e uma etapa de consolidação da avaliação. A instituição de ensino superior tem autonomia para desenvolver a avaliação interna, podendo eleger metodologias e instrumentos, bem como os formatos de abordagem para o alcance de seus objetivos. "Na perspectiva do Sinaes, entretanto, a autoavaliação deve privilegiar os processos coletivos sobre os individuais, centrando sua dinâmica mais nos processos e objetivos do que nas pessoas" (CUNHA, 2005, p. 205).

O Sinaes define dez dimensões de avaliação como sinalizadoras tanto para a autoavaliação como para a avaliação externa, sintetizando os vários aspectos relacionados ao campo acadêmico. Algumas dimensões são mais específicas, voltadas para as questões de ensino, pesquisa e extensão, e outras mais amplas, relacionadas às questões de natureza administrativa. São elas:

- A missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI);
- A política de ensino, pesquisa, pós-graduação e extensão;
- A responsabilidade social da IES;
- A comunicação com a sociedade;
- As políticas de pessoal, de carreira do corpo docente e técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento e condições de trabalho;
- A organização e gestão da instituição;
- A infraestrutura física, envolvendo biblioteca e recursos de informação e comunicação;
- O planejamento e a avaliação;
- As políticas de atendimento aos estudantes e egressos; e
- A sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004).

Estas dez dimensões procuram considerar, portanto, toda a complexidade institucional e devem ser acionadas em parte ou totalmente, de acordo com as características e funções das instituições. Apesar de definir as dimensões de avaliação, o Sinaes não se caracteriza como um modelo impositivo, mas como destacam Batista et al. (2013, p. 206) se trata de uma "proposta que permite flexibilidade e liberdade às instituições para desenvolverem seus próprios sistemas de autoavaliação".

De acordo com Cunha (2005), é possível perceber, a partir da descrição do Sinaes, a importância que o sistema confere à autoavaliação. Para a autora, é a autoavaliação que garante sustentação ao modelo na perspectiva de respaldar a sua condição pedagógica e seu caráter emancipatório. Entretanto, ela assinala que a avaliação possui tanto elementos de emancipação como de

regulação, tendo sido mais frequentes na experiência brasileira vivências de avaliação regulatória. Nesse sentido, para Cunha (2005, p. 207), “em que pese o fato de que o discurso acadêmico venha defendendo uma avaliação institucional emancipatória, é preciso uma forte intencionalidade para fazer a ruptura com os padrões da regulação”.

Concordamos com a autora quando ela afirma que os processos de avaliação são culturais. E que é necessário despende esforços intencionais para se estabelecerem as bases da participação reflexiva, pois não é essa a nossa história. Para ultrapassarmos a concepção e a prática da avaliação de caráter regulatório e legalista, precisamos considerar outra lógica, com outro sentido filosófico, ético e político, tal como evoca o Sinaes quando se assume a avaliação de caráter educativo como uma prática social, com objetivos formativos,

voltada tanto para a obtenção de informação que gerem reflexões indutoras da melhoria da qualidade acadêmica quanto para o julgamento a respeito de como o sistema e as instituições de educação superior cumprem suas funções públicas (INEP, 2004, p. 88).

Conforme destaca Dias Sobrinho (1995), a avaliação é um exercício com forte sentido pedagógico, permitindo rediscutir os projetos e prioridades fundamentais das IES, suas relações com a ciência, a tecnologia, as letras e as artes e suas interações para com a sociedade. Sob tal perspectiva, avaliar não significa apenas enumerar produtos e serviços, mas construir o saber, resguardando os princípios, as especificidades e as culturas de cada área (AFONSO, 2000; BELLONI; BELLONI, 2003). Nesse sentido, a avaliação proposta pelo Sinaes é concebida como uma prática que pretende ultrapassar amplamente as avaliações pontuais e corriqueiras da vida acadêmica, assumindo como meta um questionamento rigoroso e metódico das atividades da universidade, suas finalidades e seus meios (ensino, pesquisa e extensão), bem como gestão, infraestrutura e condições gerais de trabalho (DIAS SOBRINHO, 1995).

Para que a avaliação alcance esse *sentido educativo*, é preciso considerar, portanto, sua condição pedagógica, o que tem levado Cunha (2005, p. 208) a defender o princípio de que “nas estratégias de avaliação institucional, o processo pode ser tão ou mais rico que o produto”. Como ressalta a autora, nesse aspecto, a autoavaliação é o eixo condutor.

A autoavaliação institucional tem de ter como referência os processos de trabalho, nas suas múltiplas manifestações e objetivos. Mais do que pessoas isoladas (avaliar o aluno, o professor ou o gestor), o importante é uma reflexão dirigida para os grupos construídos em torno de

objetivos, metas, programas, projetos, cursos e as diferentes atividades que a instituição realiza. É certo que as equipes são constituídas de pessoas e elas não devem ter a sua condição relegada; mas a avaliação institucional, sendo coletiva, quer tomar essa dimensão no processo de autoavaliação. O que vale é que o próprio grupo se pergunte se os objetivos que propõe para si estão sendo atingidos e o que cada um pode fazer para otimizar as metas propostas (CUNHA, 2005, p. 208-209).

A disposição para realizar a autoavaliação precisa considerar também a confiança na transparência dos procedimentos e na utilização das informações alcançadas, o que pressupõe uma ética institucional que sinaliza para uma necessária coletivização de processos. Como destaca Cunha (2005, p. 211), utilizar dados da avaliação numa perspectiva punitiva, colocando as pessoas em estado de insegurança, significa “condenar o processo na sua dimensão pedagógica e emancipatória”. Para a autora, a preservação de um clima institucional favorável é essencial, sendo preciso garantir transparência nos procedimentos e na utilização dos dados da avaliação para que se obtenha a confiança dos diferentes agentes do processo de avaliativo.

Para Cunha (2005), o exercício da autoavaliação pressupõe ainda saber falar e saber ouvir, o que envolve abrir canais de comunicação institucional para que as pessoas, ao serem reconhecidas pelo seu protagonismo, sejam também reconhecidas pelo seu compromisso.

Exercitar a autoavaliação é fugir das dualidades classificatórias, tão acarinhas pela ciência moderna, como bom/ruim, certo/errado, aprovado/reprovado, capaz/incapaz e por aí adiante. É incorporar a relatividade sem, entretanto, perder o rigor. Os dados não devem estar a serviço de uma escala de classificação, mas sim servirem para a formulação de um julgamento sobre a qualidade dos serviços educativos prestados pela instituição e melhorar a tomada de decisões (CUNHA, 2005, p. 212).

Em síntese, podemos afirmar que o processo de autoavaliação oferece uma possibilidade para que a instituição se conheça e compreenda os seus problemas a partir da participação de toda a comunidade acadêmica. Na autoavaliação, a ênfase está na participação de todos, construindo-se resultados a partir de diferentes olhares e lugares (estudantes, professores, funcionários, gestores e sociedade).

Consideramos, ainda, com base em Cunha (2005), que não é suficiente que a legislação federal proponha um processo participativo de avaliação institucional, complexo e exigente por natureza, sem que a universidade se mobilize e acredite na autoavaliação como eixo estruturante do seu processo avaliativo.

Organização da autoavaliação de curso pela Comissão Própria de Avaliação (CPA): elaboração e aplicação de questionários de avaliação aos estudantes

As transformações socioeconômicas que têm ocorrido nas últimas décadas, associadas ao desenvolvimento do capitalismo flexível e às novas configurações do trabalho, com a formação de trabalhadores polivalentes (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007), têm orientado as instituições – em especial as de ensino superior – a prepararem os estudantes para o mercado de trabalho. Tal formação para o mercado consiste em propiciar o desenvolvimento de novas competências: criar, pensar, propor soluções, conviver em equipe. De acordo com Batista et al. (2013),

isso não significa tão somente que as instituições devam privilegiar o sentido prático e utilitarista da capacitação profissional, mas encontrar espaço para lidar com a função primordial da educação: a de cidadania (BATISTA et al., 2013, p. 202).

Para os autores, esse novo cenário estabelece uma crescente demanda para que as IES prestem contas da qualidade de ensino que oferecem à sociedade, o que resulta na ampliação do interesse de governos e gestores por instrumentos de avaliação da qualidade nas instituições de ensino superior. Para viabilizar o processo de criação de instrumentos de avaliação, o Ministério de Educação (MEC) vem desenvolvendo e alterando o suporte teórico-metodológico para a avaliação institucional desde a década de 1990, e, em 2004, com a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), foram propostas diretrizes voltadas à avaliação da pluralidade de dimensões do universo acadêmico, possibilitando às IES elaborarem instrumentos de avaliação voltados para a identificação de fragilidades e potencialidades institucionais para a melhoria da qualidade da oferta educacional em todos os sentidos (BATISTA et al., 2013).

É importante destacar nesse cenário, conforme afirma Sordi (2005), que um instrumento de avaliação é produzido por homens a partir de opções políticas e que estas, ao serem retratadas tecnicamente, parecem destituídas de todas as suas intenções. Torna-se fundamental, portanto, considerar sempre as forças que concorrem para que uma avaliação tome uma direção ou outra, “intenção dificilmente perceptível na arquitetura de um instrumento de avaliação” (SORDI, 2005, p. 127).

Nessesentido, verifica-se que, gradativamente, os instrumentos de avaliação têm sido reformulados, permitindo mudanças e adequações nos sistemas de

ensino em relação às demandas sociais (RIBEIRO, 2011), conforme evidenciado pelo Sinaes ao avaliar políticas de educação superior voltadas para o planejamento de cada Instituição (VIDOR; FOGLIATTO; CATEN, 2013), a partir de uma perspectiva emancipatória de avaliação.

Ao fazer menção ao referencial emancipatório de avaliação institucional, Dias Sobrinho (1997) destaca que, sob tal perspectiva, se avalia uma instituição de ensino para

compreender as suas finalidades, os projetos, a missão, o clima, as pessoas, as relações sociais, a dinâmica dos trabalhos, a disposição em geral, os grupos dominantes e as minorias, os anseios, os conflitos, os valores, as crenças, os princípios, a cultura (DIAS SOBRINHO, 1997, p. 73).

Conforme destacam Batista et al. (2013, p. 203), nesta perspectiva a avaliação não se caracteriza como um mecanismo de controle, mas como um locus para a elaboração de diagnósticos que, por sua vez, permitam a análise e compreensão do desempenho global da IES no que se refere aos objetivos e fatores relacionados aos “aspectos social, econômico, político, cultural e ético”, fornecendo, assim, “subsídios para a melhoria e aperfeiçoamento da qualidade e fortalecimento da Instituição”.

De acordo com as determinações do Sinaes, para a criação de uma política de autoavaliação, o órgão diretivo das Instituições de Ensino Superior (IES) precisa designar uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), composta de representantes da comunidade externa, do corpo técnico-administrativo, do corpo docente e do corpo discente. A essa Comissão cabe coordenar e articular o processo de avaliação interna e a prestação de informações à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes).

Considerando a necessidade de se obter uma visão mais ampla da percepção da comunidade acadêmica quanto ao funcionamento da vida universitária, as CPAs devem elaborar questionários de avaliação para os estudantes, docentes e corpo técnico-administrativo das IES. Neste capítulo nos detemos especificamente na reflexão sobre os questionários de avaliação de curso para os estudantes.

Esse instrumento deve abordar indicadores definidos a partir das dez dimensões previstas no artigo 3º da Lei 10.861/2004, compreendendo, conforme já destacado anteriormente: 1) a missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); 2) a política para o ensino, a pesquisa, a extensão e as respectivas formas de operacionalização; 3) a responsabilidade social da instituição; 4) a comunicação com a sociedade; 5) as políticas de pessoal,

de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; 6) a organização e gestão da instituição; 7) a infraestrutura física; 8) o planejamento e avaliação, especialmente dos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional; 9) as políticas de atendimento aos estudantes; 10) a sustentabilidade financeira (BRASIL, 2004).

Essas dimensões – ou aspectos institucionais – devem servir de base para a elaboração do instrumento de autoavaliação de curso, constituído de itens agrupados em categorias pertinentes a cada IES (proposta pedagógica, infraestrutura, corpo técnico-administrativo, corpo docente, corpo discente, coordenação de curso, direção, pró-reitorias, reitoria e avaliação do processo).

De acordo com Gil (1999, p. 128), o questionário pode ser definido como uma “técnica de investigação composta de um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”. O questionário pode ser entendido, também, como um instrumento de medida (MALHOTRA, 2006), apresentando significativas vantagens em relação às demais técnicas de coleta de dados. Segundo Gil (1999), o questionário:

- a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio [ou pela internet];
- b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores;
- c) garante o anonimato das respostas;
- d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente;
- e) não expõe os pesquisadores à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado (GIL, 1999, p. 128-129).

Como aspectos negativos ou desvantagens da utilização dos questionários Gil (1999) aponta que o instrumento:

- a) exclui as pessoas que não sabem ler e escrever, o que, em certas circunstâncias, conduz a graves deformações nos resultados da investigação;
- b) impede o auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas;
- c) impede o conhecimento das circunstâncias em que foi respondido, o que pode ser importante na avaliação da qualidade das respostas;
- d) não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolvam-no devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra;

- e) envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos;
- f) proporciona resultados bastante críticos em relação à objetividade, pois os itens podem ter significados diferentes para cada sujeito pesquisado (GIL, 1999, p. 129).

Na autoavaliação de cursos, o questionário é utilizado para a obtenção de informações sobre a qualidade de produtos ou serviços da IES. Sendo um instrumento de medição, deve apresentar exatamente a percepção da satisfação dos sujeitos, uma vez que medições imprecisas podem causar resultados não confiáveis. Neste sentido, a elaboração de um questionário de pesquisa configura um trabalho minucioso e envolve diferentes etapas, tais como a definição do método de aplicação, do conteúdo e enunciado das perguntas, da estrutura, das escalas, do tamanho do questionário, do pré-teste e das correções no modelo definido.

O instrumento pode ser aplicado via correio, internet ou por meio de entrevista pessoal. O processo de definição do enunciado e o conteúdo das perguntas dependem dos objetivos da pesquisa ou da avaliação. No caso da autoavaliação de cursos, o questionário é elaborado a partir das dez dimensões de avaliação propostas pelo Sinaes.

O momento da formulação das questões é particularmente importante, e Gil (1999) destaca que as perguntas precisam ser formuladas de maneira clara, concreta e precisa, levando-se em consideração o sistema de referência do sujeito, bem como o seu nível de informação. Cada pergunta deve possibilitar uma única interpretação, não deve sugerir respostas e precisa se referir a uma única ideia de cada vez.

Em geral, a estrutura das perguntas em questionários de autoavaliação privilegia questões fechadas, o que facilita a tabulação e análise das informações. Entretanto, os questionários podem ser também elaborados com questões abertas ou não estruturadas, que são mais complexas e demandam mais tempo na codificação e análise das respostas.

Também é frequente a utilização de escalas para a resposta dos questionários. Tais escalas devem ser escolhidas a partir da definição do método do questionário e do conteúdo das questões. De acordo com Zanetti et al. (2013),

as escalas mais conhecidas são as nominais, ordinais, intervalares e escalas de razão. Uma escala bastante utilizada em questionários de autoavaliação é a Likert, um tipo de escala intervalar que permite o uso de estatística descritiva e inferencial. A escala influencia as estatísticas que serão utilizadas, bem como a análise de dados (ZANETTI et al., 2013, p. 6).

Em geral, as questões de autoavaliação de cursos são organizadas por meio de uma escala tipo Likert e apresentam grupos de cinco opções de resposta ("ótimo", "bom", "regular", "insuficiente", "não sei"; "sempre", "quase sempre", "às vezes", "nunca", "não se aplica"; "muito significativa", "significativa", "medianamente significativa", "pouco significativa", "nada significativa"), que permitem ao participante expressar seu ponto de vista acerca da rotina universitária. Também são comuns questões fechadas com respostas "sim" ou "não".

Para se garantir a eficiência e adequação do instrumento, é importante que se realize um teste piloto. Isso possibilitará a verificação de deficiências do instrumento antes de sua aplicação, evitando questionários longos e cansativos que levem o estudante ou participante da avaliação a desistir da pesquisa.

A partir da finalização do questionário, é preciso definir o tamanho da amostra da pesquisa para sua aplicação. Isto envolve especificar a população a ser pesquisada – que, no caso das instituições de ensino superior, corresponde à comunidade acadêmica e à sociedade civil envolvida com a instituição (ZANETTI et al., 2013).

De acordo com Steveson (1986), existem basicamente dois tipos de amostragem que podem ser utilizados pela pesquisa: a probabilística, que segue as leis da estatística e permite que se encontrem na amostra as características da população; e a não probabilística, que depende de critério e julgamento estabelecido pelo pesquisador para a produção de uma amostra fiel. A opção por uma amostra não probabilística deriva frequentemente da inacessibilidade de toda a população. Quando esta situação ocorre, o pesquisador precisa estabelecer a amostra na parte da população que lhe é acessível.

Sobre a aplicação dos questionários, Marconi e Lakatos (1999, p. 100) destacam a necessidade de se enviar, junto com o instrumento, "uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor para que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável".

Na autoavaliação de cursos, a aplicação dos questionários deve ser precedida por um amplo processo de sensibilização da comunidade acadêmica sobre a avaliação. Após a finalização da coleta de dados com os questionários, procede-se à tabulação e análise estatística dos resultados. Espera-se que, além dos membros da CPA, representantes da comunidade acadêmica e da sociedade também possam participar de reuniões abertas, convocadas para a sistematização do relatório final da pesquisa.

Com base em tais considerações sobre a elaboração e aplicação de questionários de autoavaliação de cursos, apresentamos a seguir algumas reflexões

referentes à perspectiva dos estudantes sobre a autoavaliação de cursos e apresentamos os resultados gerais da autoavaliação do curso de Pedagogia da UFSCar, realizada em 2011 por meio de questionário on-line, no qual se evidencia a percepção dos estudantes sobre o curso e a universidade.

A perspectiva de estudantes sobre a autoavaliação

Em estudo realizado por Leite et al. (2007), constata-se a relevância da contribuição dos estudantes nos processos de avaliação institucional e a legitimidade que conferem a tais avaliações. De acordo com a pesquisa dos autores (realizada em duas universidades públicas brasileiras e uma portuguesa), os estudantes consideram que as avaliações deveriam ser amplamente divulgadas e aplicadas com a intenção de não só identificar e manter o padrão de qualidade do ensino, mas também melhorar o posicionamento da instituição com obtenção de boas notas.

Os estudantes representam a avaliação institucional como uma forma de diagnóstico da qualidade do ensino, o que contribui para que todos conheçam as reais condições das universidades. Também consideram a avaliação institucional importante para identificar as falhas, pontos fortes e fracos das IES (LEITE et al., 2007). A crítica que apresentam ao processo de avaliação institucional de maneira geral e à autoavaliação de cursos, em particular, se refere à ação, porque não produz efeitos práticos.

Tais dados de pesquisa são significativos e nos permitem refletir sobre a necessidade de ampliar nossa atenção em relação às informações fornecidas pelos estudantes nos questionários de autoavaliação de cursos, intensificando o processo coletivo de discussão dos resultados e a definição de planos de ação significativos.

A autoavaliação de cursos realizada pela CPA da UFSCar em 2011 resultou em cinco indicadores que permitem uma compreensão geral dos cursos. São eles: "Satisfação com o curso", "Valorização da formação", "Condições pedagógicas dos docentes", "Participação em pesquisa e extensão" e "Condições de funcionamento da universidade". A partir de tais indicadores, a CPA criou um Indicador Geral de cada curso. Esses indicadores foram organizados em quadros para cada curso, permitindo uma clara visualização das informações, como podemos verificar em relação ao curso de Pedagogia, apresentado a seguir.

Quadro 1 Resultados dos indicadores para o curso de Pedagogia – *campus* São Carlos.

INDICADOR	CLASSIFICAÇÃO
Índice de avaliação geral	ALTO
Satisfação com a universidade	MODERADO
Satisfação com o curso	ALTO
Participação em outras atividades	MODERADO
Condições de funcionamento curso/universidade	MODERADO
Condições pedagógicas do docente	ALTO
Trabalho coordenação do curso	ALTO
Valorização da formação	ALTO
1 – Aquisição de conhecimento científico	ALTO
2 – Aprender de forma autônoma	ALTO
3 – Desenvolvimento pessoal	ALTO
4 – Pautar-se na ética e na solidariedade	ALTO
5 – Domínio de habilidades de comunicação, negociação e cooperação	ALTO
6 – Compreensão das relações homem, ambiente, tecnologia e sociedade	ALTO

Fonte: extraído do Relatório Final – Indicadores – Estudantes – Curso: Pedagogia/UFSCar (UFSCAR, 2015).

Os resultados evidenciados no Quadro 1 permitem algumas reflexões. É nítida a valorização dos aspectos formativos e profissionais do curso, da coordenação e dos professores e a insatisfação, ainda que moderada, com as condições de funcionamento do curso e da universidade e com a própria participação dos estudantes em outras atividades ofertadas (estágios não obrigatórios, atividades esportivas, projetos de iniciação científica, monitoria em disciplinas, visitas, excursões etc.).

Os estudantes parecem valorizar a universidade e o curso de Pedagogia em seus aspectos essenciais e de formação, reconhecendo o trabalho, a competência e a formação dos profissionais envolvidos diretamente em seus processos formativos (professores e coordenadores). Em uma análise qualitativa da especificidade do questionário, é possível perceber algumas sinalizações referentes à variação didática ou metodológica entre os docentes na condução de suas aulas, o que foi considerado regular ou insuficiente por aproximadamente 30% dos estudantes. Os docentes evidenciam um excelente domínio de conteúdo, conforme assinalado por mais de 90% dos estudantes que responderam ao questionário, mas ainda diversificam pouco sua metodologia de ensino.

A crítica dos estudantes do curso de Pedagogia da UFSCar volta-se principalmente aos problemas de infraestrutura e condições gerais de

funcionamento da universidade. Nesse sentido, a percepção dos estudantes corrobora as análises e estudos desenvolvidos nos últimos anos com relação às (ainda insuficientes) políticas de reestruturação e expansão do ensino superior brasileiro, particularmente no que se refere ao financiamento para demandas de infraestrutura e contratação de funcionários técnico-administrativos e docentes. As reformas educacionais empreendidas na década de 1990 ainda impactam a gestão universitária de cunho gerencialista nos governos Lula e Dilma (SILVA JR.; ANELLI JR., 2013).

Outro aspecto assinalado com satisfação moderada pelos estudantes refere-se a sua pequena participação em atividades não curriculares na universidade. Essa informação também é obtida por Oliveira (2014) em sua dissertação de mestrado. A autora constata um baixo índice de participação dos estudantes do Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH) da UFSCar em atividades de iniciação científica, extensão, em grupos universitários caracterizados como formais e informais (religiosos, esportivos, musicais) e em diretórios acadêmicos. As atividades mais valorizadas pelos estudantes, tanto na pesquisa de Oliveira (2014) quanto nos resultados da avaliação do curso de Pedagogia, foram as atividades relacionadas à participação em eventos científicos que resultam em maior prestígio e vantagens acadêmicas. Como destaca Oliveira (2014, p. 124), “tal problemática pode indicar uma ampliação do individualismo presente na universidade, regularizado numa lógica pragmática e utilitarista”.

A partir do diagnóstico traçado pela avaliação do curso de Pedagogia, em particular, e pela avaliação institucional da UFSCar, de maneira mais ampla, é importante considerar a necessidade de aprofundamento e análise qualitativa dos dados, visando uma real intervenção e melhoria nos cursos. Na medida em que se identificam os problemas, podem-se encontrar soluções que colaborem para a qualidade dos cursos, para que os gestores implementem as mudanças necessárias, para que os professores repensem suas práticas pedagógicas e para que os estudantes reflitam sobre sua própria formação e envolvimento com o curso e com a universidade (ROTHEN et al., 2013).

Entretanto, como aponta a pesquisa de Leite et al. (2007, p. 676), os alunos ressaltam, como aspecto negativo das avaliações institucionais, a inércia e falta de responsabilidade da gestão da universidade “em relação aos processos de conhecimento produzidos pelas avaliações. Para alguns, não são observadas melhorias em seus cursos. Elas existiriam ‘só’ em teoria”. A superação dos problemas envolve, obviamente, diferentes esferas de poder e de ação, mas é essencial que ocorra a discussão coletiva no espaço acadêmico

e que os estudantes percebam uma concreta intencionalidade de melhoria da universidade a partir das informações evidenciadas pela avaliação.

Considerações finais

Com base nas reflexões apresentadas a partir das mudanças na legislação com a instituição do Sinaes, em 2004, é possível afirmar que o governo assumiu uma intencionalidade voltada para a avaliação formativa e emancipatória das IES. Foram propostas dez dimensões de avaliação que orientam tanto a avaliação interna quanto a avaliação externa. Com base em tais dimensões, são construídos os instrumentos de avaliação respondidos pelos estudantes, buscando-se estabelecer uma cultura de avaliação no espaço universitário.

Os instrumentos de avaliação resultam de embates políticos e têm sido reformulados em relação às demandas sociais, voltando-se para uma proposta emancipatória de avaliação. Entretanto, no contexto atual, é possível perceber uma ênfase cada vez maior na dimensão regulatória de avaliação da educação superior, cabendo a toda a comunidade acadêmica e sociedade civil problematizar o caráter regulador da avaliação nas universidades, exigindo alternativas que nos permitam continuar desenvolvendo a cultura da avaliação nos cursos e nas universidades com foco na perspectiva emancipatória.

Referências

- AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BATISTA, M. A.; PAULA, M. de F. F.; OLIVEIRA, M. I. A.; ALMEIDA, E. E. Avaliação institucional no ensino superior: construção de escalas para discentes e docentes. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 201-218, mar. 2013.
- BELLONI, I.; BELLONI, J. Â. Questões propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação de escolas e universidades*. Campinas: Komedi, 2003. p. 9-57.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- CUNHA, M. I. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): a autoavaliação como condição emancipatória. In: _____. (Org.). *Formatos avaliativos e concepção de docência*. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 201-213.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional, instrumento de qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In: BALZAN, N. C.; DIAS SOBRINHO, J. (Org.). *Avaliação institucional: teorias e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 53-86.
- _____. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interação e ênfases. In: SGUISSARDI, V. (Org.). *Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 71-89.
- ENTWISTLE, N. J.; RAMSDEN, P. *Understanding student learning*. Londres: Croom Helm, 1983. Disponível em: <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED244959.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 2. ed. Brasília: Inep, 2004. 155 p. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- LECKEY, J.; NEILL, J. Quantifying quality: the importance of student feedback. *Quality in Higher Education*, v. 7, n. 1, p. 19-32, 2001.
- LEITE, D.; SANTIAGO, R.; LEITE, M. C. L.; GENRO, M. E. H.; BRAGA, A. M.; POLIDORI, M.; BROILO, C.; SARRICO, C.; SANTOS, I. Estudantes e avaliação da universidade: um estudo conjunto Brasil-Portugal. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 661-686, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0837132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- MALHOTRA, N. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- OLIVEIRA, M. A. *A atividade discente na universidade: os impactos da produtividade acadêmica na formação dos estudantes*. 2014. 150 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.
- RIBEIRO, J. L. L. de S. Avaliação das universidades brasileiras: as possibilidades de avaliar e as dificuldades de ser avaliado. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 16, n. 1, p. 57-71, mar. 2011.
- ROTHEN, J. C.; DELANEZE, T.; SANTOS, J.; SUDAN, A. M.; SOUZA, M. H. A. O. Contribuições da atuação da Comissão Própria de Avaliação para a melhoria dos Cursos de Graduação da UFSCar, no período 2004-2012. In: SEMINÁRIOS REGIONAIS SOBRE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPA), 2013. Brasília: Inep, 2013. p. 1-20. Disponível em: <<https://goo.gl/idkx2W>>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- SANDER, P.; STEVENSON, K.; KING, M.; COATES, D. University students' expectations of teaching. *Studies in Higher Education*, v. 25, n. 3, p. 309-324, 2000.
- SILVA JR., J. dos R.; ANELLI JR., L. C. *O Lulismo, o precariado e a mudança nas federais*. São Carlos: GEPEFH, 25 maio 2013. Disponível em: <<https://www.facebook.com/notes/jo%C3%A3o-dos-reis/lulismo-precariado-e-as-federais/4860776880242>>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- SORDI, M. R. L. Avaliação universitária: mecanismo de controle, de competição e exclusão ou caminho para a construção da autonomia, da cooperação e da inclusão? In: VEIGA, I. P. A.; NAVES, M. L. de P. (Org.). *Currículo e avaliação na educação superior*. Araraquara: Junqueira & Marin, 2005. p. 121-148.
- STEVENSON, W. J. *Estatística aplicada à administração*. São Paulo: Harbra, 1986.
- TAHIM, A. P. V. de O. *Avaliação institucional: desempenho docente na educação superior*. 2011. 101 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR. Centro de Estudos do Risco do Departamento de Estatística (CER/DE). *RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA UFSCAR*. Relatório Final: Indicadores – Estudantes. Curso: Pedagogia/UFSCar. Ano base: 2014. São Carlos, mar. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/7UC1HX>>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- VIDOR, G.; FOGLIATTO, F. S.; CATEN, C. T. Construção de instrumento para avaliação de cursos de pós-graduação. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 181-199, mar. 2013.
- ZANETTI, M. A. Z.; MIYAKE, S. A. F.; JUNGLOS, A.; SILVA, C.; OLIVEIRA, D. W. S.; LANGA, F.; SILVA, G. D.; CHEKE, L. F.; FANESÁ, L.; FOLTRAN, M. J. G. D.; MARTINS, M. R. N.; BOLZON, R. T.; CASTRO, S. A. S. Aprimoramento dos instrumentos de autoavaliação aplicados pela CPA. In: SEMINÁRIOS REGIONAIS SOBRE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPA). Brasília: Inep, 2013. p. 1-12. Disponível em: <<https://goo.gl/cf13kr>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

A Comissão Própria de Avaliação: contribuições para o planejamento e para a gestão institucional

Joelma dos Santos Bernardes

Introdução

O campo da avaliação educacional tem sido pauta de discussão entre Estado, comunidade acadêmica e atores sociais desde as décadas de 1980, 1990 e 2000. Especificamente tratando da educação superior, em 2004, a Lei 10.861 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) com a finalidade de garantir um processo nacional de avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes. A avaliação das IES ocorre de forma interna e externa, sendo a primeira também chamada de autoavaliação institucional, regida pela Comissão Própria de Avaliação (CPA). No artigo 11 da referida Lei, é determinado que toda Instituição de Ensino constitua a sua CPA com a finalidade de conduzir, sistematizar e informar os processos de autoavaliação institucional em forma de relatório ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o Inep (BRASIL, 2004).

A CPA é um marco regulatório, pois cada IES tem a obrigatoriedade de enviar anualmente seu relatório de autoavaliação institucional ao Instituto como forma de prestação de contas à sociedade civil, numa perspectiva regulatória e gerencialista da avaliação. Contudo, o Estado oferece autonomia para cada instituição desenvolver o seu próprio processo de autoavaliação institucional, o que conduz para uma aproximação da perspectiva emancipatória e democrática, já que possibilita a participação da comunidade acadêmica, de forma a propiciar a formação educativa, emancipatória e diagnóstica da realidade institucional. Desta forma, este capítulo se propõe

a analisar como o resultado do relatório da CPA contribui para a melhoria do planejamento e da gestão institucional de Instituições de Ensino Superior.

O texto está organizado em duas partes. A primeira aborda a discussão teórico-conceitual da regulação e da emancipação na avaliação institucional. Na segunda parte, é apresentado o modo como os resultados da autoavaliação institucional podem contribuir com o planejamento e a gestão institucional, a partir da análise da literatura científica.

Avaliação institucional: entre a emancipação e a regulação

O ato de avaliar traz, em sua essência, uma intenção política, uma vez que o uso dos resultados tem a finalidade de determinar tomadas de decisão, seja numa perspectiva regulatória, numa perspectiva emancipatória, ou em ambas ao mesmo tempo. Ainda tratando das intenções presentes no ato de avaliar, Afonso (2009) esclarece que a avaliação passa por algumas dimensões; dentre elas se destacam a dimensão ética, a pedagógica e a política.

A dimensão ética está relacionada com a forma de conduzir o processo avaliativo. À medida que é estabelecido entre os atores sociais participantes da avaliação o consenso de que o resultado alcançado terá determinada finalidade, é importante que isso seja efetivado. Se, por algum motivo não aparente, ao final do processo de avaliação, o resultado for distorcido da finalidade inicial negociada entre os atores, a ética do processo avaliativo foi comprometida. Isso pode desencadear a não participação, o descrédito e a desmotivação de atores sociais na avaliação. A dimensão pedagógica da avaliação, por sua vez, consiste no aprimoramento da capacidade formativa e educativa. O ator social tem a possibilidade de aprender com a avaliação, de maneira que poderá ressignificar sua prática e tomar consciência e responsabilidade da realidade institucional. Por fim, a dimensão política corresponde ao por que e para que avaliar, ou seja, sua finalidade. Nela, os resultados tornam-se fontes para a tomada de decisão no planejamento institucional (AFONSO, 2009).

Scriven (1996) trata das funções formativa-somativa da avaliação. A distinção entre uma e outra dependerá do contexto em que serão utilizadas – isso porque uma avaliação pode ter fins formativos, assim como há avaliações formativas que podem ter fatores somativos. É importante que essa discussão seja abordada em âmbito histórico e reconheça as distinções. Para Scriven (1996), a avaliação formativa faz parte do processo avaliativo, fornecendo orientações ao longo do desenvolvimento, além de ser útil para a produção

de relatórios devido ao volume de informações. Já a avaliação somativa é orientada para o julgamento e, com isso, propicia apoio para a decisão e para a responsabilização, sendo uma avaliação multidimensional. Ademais, a avaliação somativa tem duas funções comuns, quais sejam, o apoio à decisão e o conhecimento (investigação ou inquérito). Conforme esclarece Scriven (1996), os indicadores de desempenho alcançados por meio da avaliação podem ter papéis importantes tanto para a avaliação formativa como para a somativa. Dessa maneira, deve-se cruzar – claro que com certo cuidado nas análises – a pesquisa orientada *versus* ação orientada, bem como a avaliação formativa *versus* a somativa.

Ao tratar do uso dos resultados da avaliação, Dias Sobrinho (2003) aponta que há um equívoco ao associar o resultado da avaliação e da regulação como sendo uma mesma prática, fazendo da avaliação uma forma de controlar e mensurar. Isso ocorre porque existe, na opinião pública e em setores administrativos e até acadêmicos, a ideia de que a avaliação é para controlar, ranquear e regular. Um dos fatores que contribui para esse entendimento é a política de classificação estimulada pela produção de resultado para alcançar a eficiência, a eficácia e a produtividade. Por meio dessa política de classificação, nos últimos anos, o Estado Avaliador tem praticado a avaliação como instrumento de regulação para controle, ajustamento e fiscalização. Isso se evidencia na educação superior, a qual tem recebido, ao longo dos anos, intervenções econômicas. Com isso, têm sido impostos mecanismos de mensuração da eficácia e da prestação de contas. Nessa perspectiva, a avaliação da educação aproxima-se da regulação para aferir o desempenho e, assim, gerar indicadores de qualidade para a prestação de contas e responsabilização (*accountability*). Dias Sobrinho (2003) afirma que “quanto mais fortes são as exigências externas de prestação de contas ou responsabilização, tendencialmente menos força terá a avaliação educativa” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 39). É importante enfatizar que *aferir desempenho* não significa *avaliar*, pois a mensuração de resultados em exames e/ou testes sem reflexão não propicia mudança significativa da realidade institucional.

A avaliação educativa distanciada da lógica do controle, da classificação, da mensuração e da comparação competitiva aproxima-se da prática coletiva institucional, formativa, educativa, contínua-processual e diagnóstica (DIAS SOBRINHO, 2003). Nessa construção de práticas formativas há o dissenso, como também há o consenso, a negociação e o diálogo. Dias Sobrinho (2003) expõe ainda que a regulação articulada com a avaliação vai além do controle e da mensuração e assegura o desenvolvimento da prática

social, em que é possível alcançar a emancipação da qualidade institucional. A regulação não deve servir apenas para controlar e para atender a um interesse de mercado; no que se refere à avaliação, ela deve ter, em sua essência, a intencionalidade educativa para a formação humana.

A Avaliação da Educação Superior deverá, portanto, ser concebida como um amplo processo de conhecimento, interpretação, atribuição de juízos de valor, organização e instauração de ações e metas para melhorar o cumprimento das finalidades públicas e sociais das instituições (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 43).

A regulação na educação superior não deve substituir ou equivaler à avaliação, haja vista que a avaliação é abrangente, democrática, e a partir de seu resultado é possível questionar e refletir sobre o planejamento, a organização e as dimensões essenciais da avaliação para a instituição, viabilizando assim a transformação significativa – diferentemente da regulação, na qual seu resultado propicia mecanismo de ajuste e de controle.

Afonso (2009) defende que há uma utopia realizável na avaliação regulatória que é exercida pelo Estado. Essa utopia é a possibilidade do “novo (des)equilíbrio” (AFONSO, 2009, p. 121) entre a regulação e a emancipação. Isso significa que é possível abrir brechas na avaliação regulatória por meio da participação da comunidade acadêmica, que por sua vez se torna ativa, responsável e comprometida com a avaliação. Assim, a comunidade assegura a saída do estado de ignorância e de passividade para o estado de autonomia, de emancipação e de solidariedade entre os atores sociais na avaliação.

Saul (1991) aborda a constituição do paradigma da avaliação emancipatória em um determinado Programa de Pós-Graduação. A pesquisadora analisou que há três vertentes teórico-metodológicas que compõem o paradigma da avaliação emancipatória: a da avaliação democrática; a da crítica institucional e criação coletiva; e a da pesquisa participante. A avaliação democrática é o momento em que a comunidade acadêmica tem de participar das tomadas de decisão no processo avaliativo. Já a crítica institucional e a criação coletiva fomentam, na comunidade, a conscientização da realidade institucional, pois a comunidade se torna ativa, autodeterminada e envolvida no processo histórico. Isso gera a pedagogia emancipadora que estabelece o diálogo e o caminho para a comunicação, viabilizando verbalizar e problematizar a realidade de fatos concretos, simbólicos e subjetivos, tais como: “abrangência e sobrecarga de programação, insatisfação difusa notada no alunado em relação ao que é desenvolvido na escola” (SAUL, 1991, p. 56). Já a pesquisa participante é composta de seis princípios, quais sejam: a

autenticidade e o compromisso; o antidogmatismo; a restituição sistemática; o *feedback* aos intelectuais orgânicos; o ritmo e o equilíbrio de ação-reflexão; e a ciência modesta e a técnica dialogal.

Com base nessas vertentes teórico-metodológicas, o paradigma da avaliação emancipatória é conceituado como sendo

um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade, visando transformá-la. Destina-se à avaliação de programas educacionais ou sociais.¹ Ela está situada numa vertente político-pedagógica cujo interesse primordial é emancipador, ou seja, libertador, visando provocar a crítica, de modo a libertar o sujeito de condicionamentos deterministas. O compromisso principal desta avaliação é o de fazer com que as pessoas direta ou indiretamente envolvidas em uma ação educacional escrevam a sua “própria história” e gerem as próprias alternativas de ação (SAUL, 1991, p. 61).

Para a efetivação da avaliação emancipatória dentro da IES, é preciso ter comprometimento e disposição dos atores sociais, pois é um processo longo e árduo. Conforme aponta Saul (1991), a avaliação emancipatória exige que haja uma descrição, análise e crítica da realidade institucional. O planejamento passa a ser elaborado de acordo com a realidade institucional, de forma que se afasta de ideologias ou dogmatismos e não fraqueja diante da adversidade – assim, existe uma busca entre os atores sociais por melhores alternativas a serem aplicadas e para repensar estratégias para que os objetivos propostos no planejamento e na gestão institucional sejam alcançados.

Entende-se, portanto, que a perspectiva avaliativa utilizada pelo Estado para controlar a IES é a avaliação regulatória e gerencialista, pois faz uso de instrumentos que aferem a eficiência, a eficácia e a produtividade daquilo que é produzido nas instituições. Isso acarreta a competição e o ranqueamento entre as IES, pois, em sua maioria, elas buscarão adquirir melhores resultados para garantir os melhores indicadores de qualidade. O novo (des)equilíbrio nas políticas educativas possibilita a abertura de brechas na avaliação regulatória e gerencialista, em uma perspectiva emancipatória e democrática por meio das ações dos atores. Contudo, essa perspectiva requer, deles, o envolvimento e a ressignificação de suas práticas avaliativas, de forma coletiva e participativa. Porém, não significa participar apenas para preencher um instrumento avaliativo, mas sim constituir a cultura de participação na avaliação, ou seja, não aceitar de forma subserviente as normas/

1 Explicação da autora: “os programas educacionais terão particular referência na apresentação do paradigma, dada a natureza deste trabalho” (SAUL, 1991, p. 61).

regulações impostas pelo Estado dentro da IES, mas conhecer e apreender as normas/regulações para que se possam construir práticas emancipatórias, formativas e democráticas a partir da avaliação.

A construção de práticas emancipatórias, formativas e democráticas nos processos avaliativos conduz ao diálogo, à negociação e à tomada de decisão de acordo com a realidade institucional, uma vez que os atores se tornam conscientes de suas responsabilidades e compromissos. Com isso, a avaliação transforma-se em ferramenta para a gestão e para o planejamento institucional. É imprescindível haver atores que coordenem o processo avaliativo, porque isso gera credibilidade para os demais. À medida que há credibilidade, conseqüentemente se constitui a confiança na avaliação, no fato de que seus resultados serão usados para a melhoria da realidade institucional. Assim, não será uma avaliação na perspectiva regulatória, gerencialista, punitiva e classificatória, mas sim uma avaliação entrelaçada nas perspectivas formativa, educativa, diagnóstica, democrática e emancipadora.

A próxima seção discorrerá sobre como os resultados de autoavaliações institucionais, desenvolvidas pela CPA, podem contribuir para melhoria do planejamento e da gestão institucionais a partir da análise da literatura científica.

Autoavaliação, planejamento e gestão institucional

O uso do resultado da autoavaliação institucional propicia conhecimento para a tomada de decisão da gestão da IES e, com isso, permite a melhoria do planejamento e das definições de metas. Além disso, o resultado promove um momento de discussão e de negociação, o que ocasiona a melhoria da prática administrativa e pedagógica.

Cavalcante (2006) afirma que as avaliações interna e externa trazem contribuições para melhorar a gestão institucional, isso porque os resultados podem ser discutidos para subsidiar ações de melhoria, de correção e de avanço. A autoavaliação institucional torna-se um norteador para o planejamento estratégico da IES. Contudo, o pesquisador ressalta que o desenvolvimento da avaliação institucional não é algo fácil e rápido; pelo contrário, é complexo e lento, além de exigir da comunidade acadêmica a participação, o envolvimento e a responsabilidade no processo avaliativo. Assim, Cavalcante (2006) defende que avaliar é

um universo de significações abertas, que adquire força e se expande por meio de processos de interatividade ou de comunicação intersubjetiva e construção coletiva. A avaliação, assim compreendida, é uma

prática social orientada, sobretudo, para produzir questionamentos e compreender os efeitos pedagógicos, políticos, éticos, sociais, econômicos do fenômeno educativo que direciona a gestão estratégica e não simplesmente uma operação de medida, e muito menos um exercício autocrático de discriminação e comparação (CAVALCANTE, 2006, p. 143).

O universo de significação da avaliação institucional permite intervir na estrutura e na organização da IES, demonstrando quais caminhos poderão ser seguidos pela gestão e pelo planejamento institucional.

Em adição, Eussen (2010) defende que autoavaliação institucional promovida pelo Sinaes está na perspectiva gerencial, pois visa alcançar a melhoria da qualidade da educação superior por meio dos indicadores de eficiência, eficácia e produtividade. Assim, a autora afirma que

são avaliadas ações com objetivos de identificar a sua eficiência e eficácia, caracterizando, portanto, o princípio da gestão gerencial e a instituição de *rankings*, como forma de regular as ações nos espaços da universidade. O sistema de avaliação passa a ser vital para a implementação do novo modelo de gestão pública, pois permite a aplicação de técnicas gerenciais no controle das políticas educacionais (EUSSEN, 2010, p. 117).

Isso significa dizer que há uma intenção política na avaliação que permite ao Estado estabelecer indicadores de qualidade a serem alcançados e, portanto, controlar o resultado dentro da IES para implantar novas políticas públicas de regulação da educação superior. Nota-se a perspectiva regulatória e gerencialista da avaliação em produzir resultados que tenham eficiência, eficácia e produtividade. Porém, é possível abrir brechas nessa perspectiva regulatória e gerencialista da avaliação institucional e estabelecer outra perspectiva, a emancipatória e democrática, por meio da participação da comunidade acadêmica. A efetivação da cultura de participação na avaliação faz com que os resultados gerados se tornem mais precisos e confiáveis, pois a comunidade acadêmica passa a ser responsável e comprometida com a avaliação. A conscientização da comunidade de que a avaliação é uma construção coletiva e não apenas um instrumento para aferir. Apesar de haver, no Sinaes, a avaliação para regular e para controlar, o Sistema também pode “fornecer subsídio para a implementação e/ou manutenção de políticas educacionais para a área avaliada, com a finalidade de acompanhar sua evolução e também possíveis falhas” (EUSSEN, 2010, p. 196), impactando na melhoria da gestão e do planejamento institucional. A autoavaliação assume um papel importante na gestão, já que produz informação e cria mecanismos para articular o planejamento em

diversos setores institucionais, o que acarreta na oportunidade de mudanças na legislação e na reestruturação acadêmica.

A esse respeito, Felix e Gallina (2011) afirmam que nem toda IES consegue conciliar os resultados da avaliação em prol da melhoria da qualidade da gestão e do planejamento institucional. Um dos motivos é que a comunidade acadêmica apresenta dificuldade de estabelecer a cultura de participação na avaliação. A condução da autoavaliação institucional aproxima-se da perspectiva regulatória e gerencialista por meio da prestação de contas, em que a CPA não consegue abrir brechas para uma avaliação na perspectiva emancipatória e democrática, tendo em seu relatório a descrição de dado quantitativo da realidade institucional, sem estabelecer análise qualitativa. Dessa maneira, as autoras julgam que

tal postura é reveladora do estilo de gestão da avaliação e da instituição, cujas práticas podem-se classificar a partir do enfoque político filosófico do liberalismo na sua vertente mais tradicional e conservadora, ou seja, de viés utilitarista e gerencial onde o índice de democracia é de baixa representação (FELIX; GALLINA, 2011, p. 7).

Uma das possibilidades de romper com esse enfoque é a articulação do projeto de avaliação com o planejamento e a gestão institucional. Além disso, cabe à CPA fomentar a cultura de participação na avaliação, o que conduzirá à demanda por análise dos resultados alcançados no processo avaliativo para auxiliar o planejamento de ações institucionais, numa perspectiva menos regulatória e mais emancipatória, assegurando, assim, práticas mais democráticas dentro da instituição.

Galdino (2011) apresenta outro aspecto para a análise de resultado da autoavaliação na melhoria do planejamento e da gestão institucional, que é o monitoramento da qualidade do desempenho da IES. Nesse processo, o gestor e a CPA passam a ter o desafio de educar a comunidade acadêmica para a cultura de participação na avaliação. Ao passo que a cultura de participação é estabelecida, a CPA e o gestor podem monitorar o planejamento para aprimorar a qualidade institucional.

Ter, dentro da IES, um gestor e uma CPA com perfis educadores significa ter líderes no processo avaliativo para formar os demais atores sociais. A esse respeito, Galdino (2011) afirma que eles desempenharam “competência para o trabalho diagnóstico, definição de problemas, formulação de objetivos, apresentação de soluções e criatividade para propor atividades que gerem resultados positivos” (GALDINO, 2011, p. 12). Há outra competência

importante para o gestor defendida pela autora, que é o espírito investigativo no desenvolvimento da avaliação, no qual o resultado gera conhecimento científico que poderá ser divulgado e discutido entre os pares. Com isso, a gestão institucional tem elementos de melhoria que possibilitam refletir, (re)elaborar e (re)pensar as ações futuras para o planejamento e para a organização da IES. A autora defende que

a gestão institucional afirma sua eficiência, eficácia e efetividade ao colaborar para o desenvolvimento pleno do processo de autoavaliação e aliar ao seu planejamento os indicativos do mesmo na busca da excelência, revelando o grau de correspondência entre as metas institucionais almejadas e os resultados alcançados. A autoavaliação institucional é um processo dinâmico, contínuo e de construção colaborativa, cujo resultado permite uma visão mais ampliada ao gestor sobre a realidade institucional, levando-o à orientação de sua equipe para um planejamento mais consciente (GALDINO, 2011, p. 12).

Entretanto, há um desafio a ser enfrentado pela CPA no uso dos resultados da autoavaliação visando contribuir para a melhoria da gestão e do planejamento institucional: o pouco tempo para desenvolvimento de processo avaliativo. No ano de 2009, a Portaria 821 do Ministério da Educação (MEC) foi editada, e dentre as suas determinações está posto que a entrega de relatório de autoavaliação institucional, realizado pela CPA, passa a ser anual e não mais bienal. A partir dessa mudança, o comportamento de equipe de CPA também se modificou, pois passou a confeccionar de forma aligeirada o relatório para o cumprimento do prazo regulamentado. Esse aligeiramento não assegura a consolidação da cultura de participação na avaliação dentro da IES. O processo avaliativo é lento, feito numa construção coletiva cotidiana; o pouco tempo determinado inviabiliza a discussão, o diálogo, a negociação, a troca de informação, o consenso e o dissenso gerados pela participação na avaliação pela comunidade acadêmica.

Pode-se notar que a autoavaliação institucional é uma ação política dentro da instituição e requer o envolvimento da comunidade acadêmica de forma consciente, responsável e autônoma no planejamento, haja vista que passa a integrar o cotidiano da IES na (re)definição do projeto pedagógico, do planejamento e das metas (GALDINO, 2011).

Para Grego et al. (2007), o desafio da autoavaliação institucional democrática está em estabelecer a participação da comunidade. Assim, os autores afirmam que é preciso

garantir o envolvimento de grupos representativos da comunidade no processo de avaliação; atribuir poder e responsabilidade a cada setor acadêmico e administrativo no processo de avaliação; criar uma cultura de autoavaliação e reflexão que possibilitasse debate crítico e autogestão dos projetos acadêmicos (GREGO et al. 2007, p. 257).

Cabe enfatizar que a instituição investigada por Grego et al. (2007) possui uma especificidade: é composta de múltiplos *campus*. Dessa forma, o desafio de instituir uma autoavaliação na perspectiva emancipatória e democrática se torna ainda maior, pois tem de haver a participação não apenas da comunidade acadêmica, como também de diversas instâncias institucionais e de representantes acadêmicos. Grego et al. (2007) relatam que a metodologia desenvolvida pela CPA foi a avaliação democrática e investigativa, por meio da qual foi possível estabelecer a autogestão e o conhecimento da realidade institucional.

O uso dessa metodologia pela CPA fez com que se garantisse a participação de representantes de grupos de referências na definição de objetivos e de critérios de uso da avaliação. Tendo isso em vista, a CPA sensibilizou esses representantes de forma que se tornassem propagadores do processo avaliativo, e o resultado impactou na tomada de decisão em todas as instâncias da IES. No desenvolvimento da metodologia, há a função diagnóstica, formativo-reflexiva e revisão crítica, logo, Grego et al. (2007) descrevem como ocorreu o uso dos resultados da avaliação para a tomada de decisão na gestão e no planejamento institucional:

A função crítica e transformadora só se expressa efetivamente quando as Unidades Universitárias, após analisarem os resultados da avaliação interna à luz dos relatórios dos avaliadores externos, elaboram seus relatórios finais e tomam decisões a respeito das recomendações apresentadas. É a articulação das funções diagnóstica, formativa e crítica que torna possível o exercício pleno do processo de autogestão em todos os níveis e instâncias da universidade (GREGO et al., 2007, p. 270).

O desenvolvimento dessa metodologia possibilitou a participação e o envolvimento da comunidade acadêmica na avaliação institucional de maneira que foi se construindo, cotidianamente, a cultura de participação na avaliação, o que orientou a autogestão para as tomadas de decisão. Assim, Grego et al. (2007) elencam os avanços conquistados pela comunidade nesse processo avaliativo:

Dentre os fatores que contribuíram significativamente para o processo cooperativo destacam-se: a) o elevado compromisso dos membros

dos Grupos de Avaliação Local com a melhoria da qualidade da vida e do trabalho acadêmico e da organização institucional na UNESP; b) a criação e manutenção de um núcleo de estudo e de assessoramento e suporte técnico-científico junto à CPA (GREGO et al., 2007, p. 280).

Para se construir e desenvolver processos de autoavaliação institucional na perspectiva emancipatória e democrática, é imprescindível ressignificar as práticas instituídas dentro da IES. Repensar o processo avaliativo de forma que possa envolver a todos que compõem a instituição na busca da qualidade institucional. Cabe enfatizar que nem todos os atores da comunidade acadêmica querem uma avaliação democrática, emancipatória, educativa, diagnóstica e formativa; há aqueles que preferem uma avaliação para ranquear e classificar, incidindo na CPA e no gestor a necessidade de intermediar as negociações e os diálogos entre os diversos interesses presentes no processo avaliativo. Sabe-se que as informações obtidas por meio da avaliação podem impactar na melhoria de projetos e programas institucionais.

Peixoto (2008) apresenta a discussão a respeito da possibilidade de uma autoavaliação institucional fomentar a formulação de políticas e de aprimoramento da gestão institucional, nas quais a CPA exerce um papel importante na condução da avaliação dentro de uma Instituição Federal de Ensino Superior (Ifes). A partir do resultado da autoavaliação institucional, a CPA pode dar subsídio para (re)formulação de políticas públicas para a melhoria do ensino superior, como também pode aprimorar a gestão institucional. Conforme expõe Peixoto (2008), à medida que a comunidade acadêmica aumenta cada vez mais o grau de consciência na participação na autoavaliação institucional, há o comprometimento e a responsabilidade com a avaliação, favorecendo o debate e a discussão em busca de soluções para o planejamento institucional. A autora acrescenta, ainda, que a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento se converte em políticas institucionais dentro da Ifes.

As pesquisadoras Porém e Kerbauy (2011) apresentam outra perspectiva de melhoria da gestão institucional a respeito da autoavaliação institucional desenvolvida pela CPA. Elas defendem que a Comissão age como uma unidade estratégica para a gestão da informação e do conhecimento dentro da IES. Ao desenvolver o processo de autoavaliação institucional, a CPA obtém informação a partir de resultado e, com isso, gera a gestão da informação em prol da melhoria da IES. Cabe ressaltar que nem toda informação gerada no processo avaliativo deve ser divulgada para a comunidade, sendo importante mapear o fluxo de informação. A gestão da informação tem duas

funções primordiais, quais sejam, a prestação de contas ao Inep para a confecção anual do relatório de autoavaliação institucional e a função de fonte de disseminação de informação que contribui para a melhoria da qualidade institucional. No que se refere à gestão do conhecimento, que é gerado a partir da informação, a gestão da informação fomenta a aprendizagem e a memória institucional e, com isso, permite mudanças estruturais, organizacionais e culturais dentro da instituição, conforme esclarecem Porém e Kerbauy (2011).

Para Silva (2008), a autoavaliação é um instrumento estratégico de melhoria dentro da instituição, principalmente para a gestão, pois está relacionado à tomada de decisão para o planejamento institucional. O planejamento institucional é o momento de definição do plano, da norma e da diretriz, como também é a ocasião em que o direcionamento da organização para alcançar o objetivo proposto é traçado. Com isso, é importante haver um processo de avaliação, pois a partir de resultados apresentados se subsidiam informações para orientar a tomada de decisões na gestão institucional. Silva (2008) ressalta a importância da participação da comunidade acadêmica na autoavaliação institucional, pois ela interfere no alcance de metas e de objetivos institucionais. Contudo, se a participação da comunidade for fraca, poderá gerar a sua própria insatisfação, pois os resultados não apresentarão as reais necessidades e anseios institucionais. Por fim, embora a autoavaliação institucional seja um elemento importante para o desenvolvimento da instituição, ela é pouco utilizada pela gestão de IES na tomada de decisão, ficando restrita ao relatório de autoavaliação institucional entregue ao Inep.

Considerações finais

A CPA é um marco regulatório, pois tem a obrigatoriedade de entregar anualmente o relatório de autoavaliação institucional ao Inep, como forma da prestação de contas à sociedade e ao Estado. Desta maneira, conclui-se que há duas perspectivas de atuação da CPA, em que o resultado de ambas contribui para a melhoria do planejamento e da gestão institucional.

A primeira perspectiva de atuação é regulatória e gerencialista. Os resultados da avaliação atribuem enfoque quantitativo à realidade institucional, de forma que a confecção do relatório tem a finalidade não só de fornecer informação ao Estado – e, assim, gerar indicadores de qualidade –, mas também de promover a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*). Além disso, a partir da avaliação regulatória e gerencialista, o Estado pode controlar e regular as ações desenvolvidas dentro da IES, bem como implantar novas políticas para a educação superior. A partir dos indicadores quantitativos

levantados pela autoavaliação institucional, é possível ao gestor da IES aferir a qualidade, a eficiência, a eficácia e a produtividade do que está sendo produzido, além de possibilitar a comparação com outras instituições. Desta maneira, a avaliação regulatória e gerencialista contribui para a melhoria do planejamento e da gestão, pois é uma forma de monitorar e classificar a instituição.

A segunda perspectiva de atuação da CPA é a perspectiva emancipatória e democrática. Nela é imprescindível haver a participação significativa da comunidade acadêmica, do gestor e da CPA no desenvolvimento da autoavaliação institucional. Esse é um dos desafios a ser enfrentado por estas comissões, pois não basta apenas à comunidade acadêmica responder ao instrumento de avaliação: é preciso que ela tome consciência da responsabilidade e do comprometimento do processo avaliativo. Para isso, cabe ao gestor e à CPA propiciarem e estimularem a cultura de participação na avaliação dentro da IES. À medida que há a participação democrática na avaliação institucional, abrem-se brechas para práticas formativas, diagnósticas e educativas da avaliação. Com isso, conduz-se ao diálogo e à negociação, pois a partir de resultados alcançados atores sociais podem se posicionar com opiniões diferentes a respeito dos resultados. Assim, a tomada de decisão ocorre de acordo com a necessidade da realidade institucional. Nessa perspectiva, é interessante que o coordenador da CPA e o gestor institucional tenham perfis de liderança e competência técnica para *ensinar* a comunidade acadêmica a participar da avaliação. Os resultados alcançados subsidiarão a tomada de decisão no planejamento institucional diante das necessidades aparentes e latentes.

Nenhum processo de autoavaliação institucional na perspectiva emancipatória e democrática é realizado de um dia para outro; pelo contrário, demanda tempo, pois um dos fatores mais importantes é o de se estabelecer um consenso diante do dissenso nas tomadas de decisões. No entanto, no ano de 2009, houve a edição da Portaria 821 do MEC, em que o Estado passa a determinar o prazo de entrega do relatório de autoavaliação institucional realizado pela CPA em um ano. Entende-se que esta é uma maneira de o Estado desarticular a consolidação da cultura de participação na avaliação por aquelas CPAs que buscam concretizar a perspectiva emancipatória democrática dentro da IES. Dessa maneira, o uso do resultado da autoavaliação institucional desenvolvida pela Comissão aproxima-se muito mais de uma perspectiva regulatória e gerencialista que fornece informações quantitativas das IES para o Estado, que por sua vez regula e controla os indicadores de qualidade da Educação Superior.

Referências

- AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- _____. Portaria nº 821, de 21 de agosto de 2009. Define procedimentos para avaliação de Instituições de Educação Superior e Cursos de Graduação no âmbito do 1º Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 ago. 2009. Disponível em: <http://www.ceuma.br/cpa/downloads/Portaria_821_2009.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- CAVALCANTE, J. H. M. *O processo de autoavaliação institucional do sistema nacional de avaliação da educação superior – SINAES como ferramenta de gestão estratégica nas IES: um estudo de caso*. 2006. 151 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e Privada, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior, regulação e emancipação. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Org.). *Avaliação e compromisso público*. Florianópolis: Insular, 2003. p. 35-52.
- EUSSEN, S. K. da S. N. *SINAES: as diferentes faces da avaliação na UFRN*. 2010. 211 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.
- FELIX, G. T. GALLINA, S. F. da S. Gestão, avaliação e participação na autoavaliação da UFSM: em busca de compreensões sob distintos horizontes. In: TRABALHOS SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25., 2011; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011. São Paulo. *Anais...* São Paulo, PUC/USP, 2011, p. 1-8.
- GALDINO, M. N. D. A autoavaliação institucional no ensino superior como instrumento de gestão. In: TRABALHOS SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25., 2011; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011. São Paulo. *Anais...* São Paulo, PUC/USP, 2011, p. 1-15.
- GREGO, S. M. D.; PINHO, S. Z.; BRÁZ, J. R. C.; OBA, E.; RAPHAEL, H. S.; MATOS, M. C. F. I. A construção do processo democrático de auto-avaliação institucional na UNESP. *Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 257-289, jun. 2007.
- PEIXOTO, M. do C. de L. A avaliação institucional nas universidades federais e as comissões próprias de avaliação. *Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 9-28, mar. 2008.
- PORÉM, M. E.; KERBAUY, M. T. M. CPA: de fonte à gestora da informação e do conhecimento. In: TRABALHOS SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25., 2011; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011. São Paulo. *Anais...* São Paulo: PUC/USP, 2011, p. 1-13.
- SAUL, A. M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. 2. ed. São Paulo: Cortez e Associados, 1991.
- SCRIVEN, M. Types of evaluation and types of evaluator. *Evaluation Practice. Black and White Photograph*, v. 17, n. 2, p. 1-11, 1996.
- SILVA, J. dos S. *Avaliação institucional: implicações administrativas na gestão da Universidade Federal da Bahia*. 2008. 151 p. Dissertação (Mestrado em Educação – Linha Política e Gestão da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

Sobre os(as) autores(as)

Adolfo Ignacio Calderón é doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutorado realizado na Universidade de Coimbra. Atualmente é professor titular no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Campinas e bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, nível 2). Também é membro titular do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave).

Ana Paula de Matos Oliveira Rocha é pedagoga, possui mestrado em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) e é doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da referida Universidade. Tem como foco de pesquisa a avaliação educacional e a gestão da Educação Básica. É membro do Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (Gepaes) e do Grupo Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis). Também é técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Andréia da Cunha Malheiros Santana possui graduação em Letras, com mestrado e doutorado em Educação Escolar concluídos na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp, 2003 e 2010, respectivamente). É pós-doutora pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar, 2013), tendo contado com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Atualmente, é professora adjunta na Universidade Estadual de Londrina (UEL), onde atua diretamente na formação de professores, desenvolvendo pesquisas e orientando projetos que tenham como eixo norteador a formação de professores no contexto atual. Além disso, participa dos seguintes grupos de estudos e pesquisas: Grupo de Estudos e Propostas sobre a Formação do Professor Contemporâneo (GEPFEC), da Unesp, Grupo de Formação e Ensino em Língua Portuguesa

(FELIP), da UEL, e Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior (POW1), da UFSCar.

Andreliza Cristina de Souza é pedagoga formada pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG, 2005) e mestra em Educação pela referida Universidade (2012). Atualmente é doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação (PPGE) da UFSCar, membro do Grupo de Pesquisa POW1, da UFSCar, e Pesquisadora da Rede Universitas/BR.

Carlos Marshal França é graduado em Psicologia pela Unesp e mestre em Educação pela PUC-Campinas, onde também é doutorando (em Educação) no Programa de Pós-Graduação em Educação. Atua como docente da Faculdade de Administração do Centro de Economia e Administração, também na PUC-Campinas.

Gabriella de Camargo Hizume é doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito, possui mestrado em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam) da USP e especialização em Políticas Públicas e Avaliação do Ensino Superior pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)/Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Atualmente, é professora assistente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), *campus* de Francisco Beltrão. Também é pesquisadora do Grupo de Estudos em Políticas Públicas e História da Avaliação da Educação Superior (GEPPHAES), da USP, e do Grupo de Trabalho *Universidad y políticas de educación superior* (2016-2019) do *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* (Clacso). É bolsista da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Gladys Beatriz Barreyro é doutora em Educação e professora na USP, onde atua na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) e no Prolam-USP. Desenvolveu pesquisa pós-doutoral no *Center for International Higher Education*, no *Boston College* (com apoio da Capes), e foi professora visitante no *Centre for Globalisation, Education and Social Futures*, na *University of Bristol*. É membro da Rede Universitas/BR, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e

do Grupo de Trabalho *Universidad y políticas de educación superior* (2016-2019) do *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* (Clacso). Atua na área da educação, especialmente com políticas e avaliação da educação superior, nas escalas global, regional e nacional. Coordenou duas pesquisas sobre essas temáticas, com financiamento da Fapesp e do CNPq, e participou de quatro pesquisas sobre o assunto na Rede Universitas/BR, com apoio da Capes e do CNPq. Com a equipe do GEPPHAES, da USP, e pesquisadores de cinco instituições de ensino superior latino-americanas, fez parte de uma pesquisa apoiada pelo setor educacional do Mercosul.

Jaime Farias Dresch é doutor em Educação pela UFSCar, tendo contado com bolsa Fapesp e com período de estágio no exterior realizado no Instituto de Educação da Universidade do Minho, em Portugal (bolsa Capes). É pedagogo e mestre em Educação, ambas carreiras concluídas na Unesp-Rio Claro. Atualmente, é professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac), em Lages-SC, e lidera o Núcleo de Pesquisa em Educação Básica: Políticas e Processos Formativos (NuPEB). Atuou como professor da Educação Básica, nas séries iniciais, e possui experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, dedicando-se principalmente aos seguintes temas: Estado e políticas educacionais para a Educação Básica e para o Ensino Superior; cotidiano escolar e democracia; avaliação da educação; educação e mídia; discursos e relações de poder no âmbito educacional.

Joelma dos Santos Bernardes é pedagoga e especialista em Pedagogia Empresarial Organizacional pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU, 2010 e 2011, respectivamente). É mestra e doutoranda em Educação pelo PPGE da UFSCar (2014-dias atuais). Realizou doutorado sanduíche em 2016 na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (FPCE) da Universidade do Porto (U.Porto). É membro dos seguintes grupos de pesquisa: Economia Política da Educação, Estética e Formação Humana (GEPEFH) e POW1, ambos da UFSCar; GEPPHAES, da USP; e Grupo de Análise de Políticas Educativas (GAPE) da FPCE da U.Porto. Investiga na área de políticas educativas e avaliação educacional e tem experiência profissional nas áreas de Educação Infantil e Educação Profissional.

Jorge Luis Bazán é professor associado no Departamento de Matemática Aplicada e Estatística (SME) do Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação (ICMC) da USP. Coordena o curso de Estatística e também é professor no Programa de Pós-Graduação Interinstitucional em Estatística (PIPGES), gerido pelo Departamento de Estatística (DEs) da UFSCar e pelo ICMC da USP. Desenvolve pesquisas na área de Estatística, atuando principalmente nos seguintes temas e áreas: modelos de regressão, modelos de variáveis latentes, modelos de teoria de resposta ao item, modelos de diagnóstico cognitivo, inferência bayesiana, dados categorizados, Psicometria, avaliação e Educação Estatística. Tem participado de projetos e consultorias nos âmbitos da avaliação educacional, da Educação Matemática e da Psicometria.

José Carlos Rothen possui graduação e mestrado em Filosofia pela PUC-Campinas e doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), com pós-doutorado concluído na Université de Strasbourg, na França (com bolsa Capes). Atualmente é professor adjunto no Departamento de Educação (DEd) da UFSCar, atuando no curso de Pedagogia, em cursos de licenciatura e no PPGE-UFSCar. Foi coordenador da Comissão Própria de Avaliação da UFSCar de 2013 a 2015 e atualmente desenvolve pesquisas com ênfase nos seguintes temas: Avaliação da Educação Superior, Políticas Públicas, História da Educação Superior e imprensa e políticas públicas. Coordena o Grupo de Pesquisa POW1, da UFSCar, e participa da Rede Universitas/BR.

José Vieira de Sousa é licenciado em Pedagogia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e em Letras pela UnB, com mestrado em Educação e doutorado em Sociologia, ambos pela UnB. É professor da UnB, onde realiza estudos sobre avaliação, expansão, democratização e acesso à Educação Superior. Autor de livros e de diversos capítulos de livros e artigos sobre o tema, foi coorganizador da Coleção *Políticas Públicas de Educação*, publicada pelas editoras Autores Associados (2011, 2013 e 2014), Liber Livro (2012) e Fino Traço (2015 e 2016). Além de coordenar o Grupo de Trabalho *Política de Educação Superior* da ANPEd, biênios 2013-2015 e 2015-2017, e o Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação de Educação Superior (Gepaes) da UnB – no âmbito do qual vem coordenando pesquisas financiadas pelo CNPq –, também é pesquisador da Rede Universitas/BR, com o Projeto intitulado “Políticas da Expansão da Educação Superior no Brasil” (Observatório da Educação/Capes).

Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes é graduada em Ciências Sociais pela Unesp-Araraquara (1987), mestra em Ciências Sociais pela PUC-São Paulo (1994) e doutora em Educação Escolar pela Unesp-Araraquara (2002). Atuou como professora e pesquisadora do Centro Universitário Moura Lacerda (CUML) no período de 1990 a 2009, tendo formado parte do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado) da referida Instituição no período de 2003 a 2009. Atualmente é professora adjunta 4 no DEd e no PPGE da UFSCar. Possui experiência na área de Educação, com ênfase em Educação Escolar e em Sociologia da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: ensino superior, política educacional, qualidade de ensino, avaliação, prática pedagógica, trabalho docente e currículo.

Regilson Maciel Borges é bacharel e licenciado em Filosofia. Concluiu seu mestrado em Educação pela PUC-Campinas com bolsa Capes e seu doutorado em Educação pela UFSCar, com financiamento do CNPq. Participa do GEPHAES da USP e do POW1 da UFSCar. É autor e coautor de publicações sobre o tema da avaliação educacional, incluindo artigos indexados na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO).