

Políticas de avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais*

Evaluation policies and educational management
In Brazil, from the 1990s onwards.

Sandra Maria Zákia Lian Sousa
Dirce Nei Teixeira de Freitas

RESUMO

São analisadas, em seus contornos e pressupostos, políticas de avaliação da educação implantadas no Brasil, desde os anos de 1990, com o objetivo de ressaltar seus reflexos no tocante a uma dada lógica de gestão da educação básica e superior.

Palavras-chave: Avaliação Educacional; Política Educacional; Gestão Educacional; Educação Básica; Educação Superior.

ABSTRACT

Educational evaluation policies implemented in Brazil since the 90's are analyzed by their profile and presumptions with the purpose of emphasizing how they influence a certain management logic for basic and higher education.

Keywords: Educational Evaluation; Educational Policy; Educational Management; Basic Education; Higher Education.

RESUMÉN

Aborda las políticas de evaluación desarrolladas por el Estado, en las dos últimas décadas, analizándolas como nuevas prácticas de gestión. Para tal objetivo, describe las políticas de evaluación y la "instrumentación" del Estado para su efectividad y consolidación; el segundo, discute las evaluaciones desarrolladas en la enseñanza básica y superior; y analiza los principios subyacentes a estas iniciativas como "una nueva lógica de gestión de la educación".

Palabras clave: Evaluación educativa; Política educativa; Gestión educativa; Enseñanza básica; Enseñanza superior.

* Trabalho apresentado na mesa redonda "Políticas de Avaliação Educacional: impactos nas práticas gestonárias", no XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado em Recife, 2003.

1. Introdução

O tema proposto para nosso debate indica que sejam apreciados eventuais impactos das políticas de avaliação nas práticas de gestão educacional. No entanto, em nosso entender, as próprias políticas de avaliação vêm se constituindo, em si, em práticas de gestão. Talvez possamos até dizer que, em nome de avaliação educacional, o que se produziu no Brasil, a partir da década de 1990, foram novas práticas de gestão, abrangendo os diversos níveis de ensino.

Evidências de tal afirmação podem ser identificadas não apenas ao se constatar que a avaliação se tornou um elemento constitutivo fundamental da formulação e da implantação das políticas educacionais pelo executivo federal, com reflexos em estados e municípios, mas ao se analisar as finalidades e contornos dos procedimentos adotados. Os processos avaliativos sempre trazem um potencial de fazer acontecer, de direcionar a ação, de induzir transformações, quaisquer que sejam a concepção e as características presentes na atividade avaliativa.

A análise dos pressupostos e contornos que vêm assumindo as atuais políticas de avaliação implementadas pelo governo federal, bem como de suas conseqüências sociopolíticas leva a afirmar que, para além da avaliação, o que se busca implantar, por meio dela, é dada concepção e lógica de gestão da educação pelo Estado. Ou seja, tais iniciativas no campo das políticas públicas de educação se inserem em um movimento mais amplo de redefinição do papel do Estado e de reconfiguração de seu papel na gestão das políticas públicas, adotando uma perspectiva gerencial que tem, entre outros, os propósitos de redução dos custos do setor público e o aumento de sua eficiência e produtividade, conforme assinalou Bresser Pereira (1988).

As políticas de avaliação, pautadas na idéia de quase-mercados, expressam, por um lado, esta reconfiguração do papel do Estado e, por outro lado, a própria noção de educação pública, ao difundir uma idéia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino como condição mesma de produção dessa qualidade (Sousa & Oliveira, 2003).

Visando a destacar características assumidas pela avaliação nesse contexto, são, a seguir, explorados os seguintes pontos:

- inicialmente, indicamos os contornos gerais assumidos no delineamento das políticas de avaliação e o aparelhamento efetuado para apoiá-las e consolidá-las;
- em seguida, comentamos iniciativas tomadas em relação à educação básica e ao ensino superior no Brasil, tratando, neste último caso, das especificidades relativas aos cursos de graduação e pós-graduação; e
- por fim, sistematizamos princípios que têm sido comuns àquelas iniciativas, os quais são reveladores do que temos denominado "nova lógica de gestão da educação", explorando suas implicações educacionais e sociais.

2. Aparelhamento

Mediante observação do cenário da avaliação da educação no Brasil em anos recentes, tratamos aqui de tecer algumas considerações acerca de como o governo federal viabilizou sua atuação e de como buscou legitimá-la, já salientando que o fez sem uma correspondente assunção de maiores encargos na esfera da provisão e de um maior grau de responsabilidade social direta pelos resultados aí alcançados.

Para viabilizar, apoiar e consolidar suas políticas de avaliação educacional, o governo federal providenciou, ao longo dos anos de 1990, um aparelhamento *institucional, normativo e político-administrativo*.

No *marco institucional*, destacamos aqui dois conjuntos de medidas especialmente importantes para que o governo federal tivesse condições de adentrar com maior força o terreno da gestão da educação pela via da avaliação.

O primeiro conjunto de medidas propiciou o fortalecimento do espaço institucional responsável, no âmbito do MEC, pela produção e pela disseminação de informações educacionais resultantes de estudos estatísticos e de processos de medida e avaliação. Isso se deu mediante redefinição do papel do MEC e do Conselho Nacional de Educação, possibilitada pela Lei n. 9.131, de 1995 (Brasil, 1995) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394, de 1996 (Brasil, 1996a), assim como por decretos regulamentares e atos administrativos decorrentes.

Mediante reforma organizacional do MEC, criou-se, por meio do Decreto n. 1.917, de 1996 (Brasil, 1996b), a Secretaria de Desenvolvimento,

Inovação e Avaliação Educacional (SEDIAE), cuja competência ficou estabelecida nos seguintes termos:

I - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, visando o estabelecimento de parâmetros e indicadores de desempenho nas atividades de ensino do País;

II - subsidiar a formulação de políticas e o monitoramento do sistema de ensino, com os dados gerados pelos sistemas de estatísticas e informações educacionais;

III - realizar diagnósticos baseados em pesquisas, avaliações e estatísticas educacionais, objetivando a proposição de ações para a melhoria do sistema educacional;

IV - articular-se com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral (Brasil, 1996b, art. 2º).

A reforma gerencial do MEC, como desdobramento particular da reforma administrativa e gerencial implementada no período de 1995 a 1998, também implicou arranjos institucionais favoráveis às práticas de avaliação e informação educacional.

Nessa direção, um segundo conjunto de medidas suplantou o movimento inicial de fortalecimento do espaço institucional da avaliação educacional, criando condição inédita para consolidá-la com a transformação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em autarquia federal (Lei n. 9.448 de 1997).

Instalou-se, desde então, uma estrutura organizacional e gerencial com vistas a que essa entidade se constituísse em centro especializado em avaliação e informação educacional, extinguindo-se a SEDIAE e retirando-se do âmbito do MEC atribuições de avaliação educacional. A avaliação educacional ganhava, com isso, maior relevo e autonomia, o que seria cada vez mais evidente na atuação do INEP e da importância dessa atuação no conjunto das ações do executivo federal no campo da educação.

No *marco constitucional*, duas reformas concorreram para que o governo federal pudesse criar condições propícias ao alargamento da sua atuação, pela via da avaliação, na gestão da educação básica. A primeira delas – reali-

zada com a Emenda Constitucional n. 14, de 1996 (Brasil, 1999a) – propiciou a definição das “incumbências” educacionais atinentes aos entes federativos. A segunda – viabilizada com a Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (Brasil, 1999b) – determinou a instituição da avaliação periódica interna e externa como exigência da administração dos serviços públicos.

No *marco legal*, a LDB/1996 (Brasil, 1996a) fixou como incumbência da União a avaliação da educação no conjunto da federação, dispondo nos incisos V, VI, VIII e IX do art. 9º o que lhe cabe realizar:

- coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior (...);
- assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior (...);
- avaliar (...) os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Como observou Cury (1997, p. 8), pode-se dizer que estava aí criado um Sistema Nacional de Avaliação, “tal a importância conceitual, estratégica e operacional que a avaliação, sob controle da União, passa a gozar”.

Ainda há que se destacar que os dispositivos sobre avaliação foram casados com a organização de um sistema nacional de informação educacional, tendo sido fixados mecanismos nesse sentido com a Lei n. 9.424, de dezembro de 1996. Ao lado das iniciativas de avaliação, a produção e a disseminação de dados se tornaram mais sistemáticas, por exemplo, com os censos educacionais,¹ com os levantamentos sobre financiamento e gasto da educação, com os estudos estatísticos² e com a organização de bancos de dados.³

¹ Foram realizados: Censo Escolar, Censo do Ensino Superior e Censos Especiais como o do Professor, da Educação Especial, da Educação Escolar Indígena, da Educação Infantil.

² Estudos que sistematizaram e disseminaram dados por meio da publicação anual de Sinopses Estatísticas da Educação Básica e de diagnósticos.

³ Foram organizados: Perfil Municipal da Educação Básica (PMEB) e Sistema Integrado de Informação Educacional (SIEd). Este último, no caso da educação básica, cuida da geração, do tratamento, da interpretação e da difusão da informação educacional, por meio de sistemas de informações educacionais nacional (sediado no MEC), estaduais (sediados nas Secretarias de Estado de Educação) e municipais (sediados nas Secretarias Municipais de Educação ou prefeituras conveniadas) e do Sistema de Administração Escolar (SAE) que, sediado na escola, informatiza a administração de uma ou de um conjunto de escolas.

Também, no Plano Nacional de Educação, editado por meio da Lei n. 10.172, de 2001 (Brasil, 2001a), o governo federal logrou fixar a avaliação como uma das prioridades educacionais da federação, estabelecendo metas para a avaliação tanto da educação básica quanto da educação superior. Firmavam-se aí *marcos político-administrativos* da avaliação como prática de gestão educacional, segundo um regime de colaboração federativa.

No *marco administrativo*, o governo federal se empenhou, ao longo dos 1990, na execução de suas políticas de avaliação, bem como no aperfeiçoamento metodológico, técnico, instrumental e operacional de suas práticas de medida, avaliação e informação.

No *marco político*, o aparelhamento e a prática da avaliação não prescindiram da busca de legitimidade, apoiando-se esta na difusão da idéia e na indução a um sentimento de necessidade da avaliação para qualificar a gestão da educação. Procurou-se induzir dirigentes, gestores e técnicos à aceitação da tese da inevitabilidade e da necessidade de que o governo federal assumisse um novo papel no campo da educação: o papel de avaliador.

Os esforços no sentido de legitimar a avaliação educacional foram instrumentados pela publicidade oficial, que enfatizou o virtuoso caminho da informação-avaliação para gerar qualidade da gestão e do ensino, controlar os “produtos” do processo de escolarização, regular o sistema educacional consoante as exigências do mundo contemporâneo (ressaltadas pelo discurso hegemônico), induzir os sistemas de ensino a uma modernização baseada em novos paradigmas da administração empresarial e pública e difundir valores emergentes no mundo contemporâneo.

No discurso publicitário oficial, o problema da qualidade do ensino foi reduzido a um problema de gestão, cuja solução demandaria ao governo federal ações de regulação e avaliação, tanto para a definição e redefinição de políticas quanto para o controle dos produtos dos sistemas de ensino.

3. Características dos procedimentos

Essa concepção do papel a ser exercido pelo governo federal se concretizou, no âmbito das políticas educacionais, por meio das características de que se revestem os procedimentos de avaliação adotados pelo poder executivo federal, os quais têm sido referência para todo o território nacional,

reproduzindo-se em propostas de governos estaduais e municipais, imprimindo assim uma lógica dominante de gestão educacional.

É possível apreender algumas características que hoje se fazem presentes nos procedimentos adotados pelo governo federal, quais sejam:

- ênfase sobre os produtos ou resultados;
- atribuição de mérito, tomando-se individualmente instituições ou alunos;
- escalonamento dos dados de desempenho, resultando em classificação;
- uso de dados predominantemente quantitativos;
- destaque à avaliação externa, não articulada à auto-avaliação.

Com tais características, a avaliação tende a imprimir dada lógica e dinâmica organizacional aos sistemas de ensino, que se expressa no estímulo à competição entre sistemas e no interior das instituições educacionais, refletindo-se na forma de gestão e no currículo. Quanto ao currículo, destaca-se sua possível conformação aos testes de rendimento aplicados aos alunos, que tendem a ser vistos como os delimitadores do conhecimento que “tem valor”, entendido o conhecimento como o conjunto de informações a serem assimiladas pelos alunos e passíveis de testagem. Quanto à gestão, a perspectiva é o fortalecimento dos mecanismos discriminatórios.

O princípio é o de que a avaliação gera competição e a competição gera qualidade. Nessa perspectiva, o Estado assume a função de estimular a produção dessa qualidade. As políticas educacionais, ao contemplarem, em sua formulação e realização, a comparação, a classificação e a seleção, incorporam, conseqüentemente, a exclusão como inerente aos seus resultados.

A noção de educação como direito é reduzida à condição de mercadoria, administrada a partir de uma lógica produtivista, sob o pressuposto de padrões diferenciados de qualidade de ensino.

4. Avaliação da educação básica

A avaliação da educação básica, tornando-se prática sistemática do governo federal desde o ingresso, nos anos de 1990, propiciou a essa esfera da adminis-

tração pública atuar, de forma inédita, na gestão desse nível de educação escolar no país, ainda que, por força de dispositivos constitucionais e de práticas históricas vigentes, os estados e municípios fossem as instâncias incumbidas tanto da oferta quanto da gestão desse nível de educação e ensino.

É preciso, no entanto, lembrar que a avaliação da educação básica veio a se constituir uma prática de gestão num percurso no qual foram decisivas as primeiras experiências de aferição do rendimento escolar em larga escala, como as que ocorreram no âmbito do Edurural⁴ (1981, 1983 e 1985) e as que, realizadas nos anos de 1987 a 1989, estiveram associadas ao desenho e à implantação (no período 1988 a 1990) de um "sistema" de avaliação da educação básica que passou a ser conhecido, desde 1991, como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).⁵

O SAEB, criado formalmente por meio da Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994 (Brasil, 1994), foi concebido com o objetivo de:

1. contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis do sistema educativo, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados;
2. implementar e desenvolver, em articulação com as Secretarias de Educação, processos permanentes de avaliação, apoiados em ciclos regulares de aferições das aprendizagens e competências obtidas pelos alunos e do desempenho dos estabelecimentos que compõem os sistemas de educação básica;
3. mobilizar os recursos humanos, técnicos e institucionais do Ministério, das Secretarias e de universidades e centros de estudos e

⁴ O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural) foi viabilizado por meio de contrato firmado entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, em 1980. Esse Programa incluía avaliação com vistas a determinar os fatores que influenciavam o rendimento escolar e a estudar o custo/eficácia dos insumos educacionais do projeto. Nos anos de 1981, 1983 e 1985, foi aferido o rendimento escolar (em Português e Matemática) de alunos de segunda e terceira séries do ensino fundamental de 603 escolas rurais dos estados de Ceará, Piauí e Pernambuco, levantando-se também dados a respeito das condições do ensino e da escola, perfil e treinamento dos professores e condições familiares. A respeito desse Programa e da aferição de rendimento escolar podem ser lidos, entre outros: Queiroz (1997), Gomes Neto (1994), Gatti (1993).

⁵ Informações sobre as experiências de avaliação do rendimento escolar realizada no período 1987-1989 são encontradas em Vianna & Gatti (1988a; 1988b) e Vianna (1989a; 1989b; 1995). A respeito do desenho e da implantação do SAEB, ver Waiselfisz (1988; 1991) e Pilati (1994).

pesquisas sociais e educacionais, para gerar e difundir os conhecimentos, técnicas e instrumentos requeridos pelas práticas de aferição e avaliação educacional;

4. proporcionar, aos responsáveis pela gestão educacional e pelo ensino, às famílias e aos cidadãos em geral, informações seguras e oportunas a respeito do desempenho e dos resultados dos sistemas educativos. (Brasil, 1994a).

Com um desenho amostral, o SAEB mede o desempenho⁶ de alunos do ensino fundamental e médio, de todas as unidades da federação, em provas escritas, tomando-o como um dos indicadores da qualidade do trabalho realizado pela escola. Trata-se de uma avaliação cognitiva que, nas aferições de 1990 e 1993, fez uso de provas clássicas de conteúdo, cujos principais limites consistiam na pequena amplitude dos conhecimentos medidos e na impossibilidade de comparação no tempo e entre os diversos níveis.

Com vistas a contornar tais dificuldades, desde 1995 passou-se a fazer uso da Teoria de Resposta ao Item e elaborou-se a Matriz Curricular de Referência da Avaliação, que introduz o uso de descritores do desempenho do aluno. Cada descritor consiste em cruzamento ou associação entre conteúdos curriculares e operações mentais (competências e habilidades). A construção de escalas de proficiências tornou possível interpretar e sintetizar o desempenho dos alunos e oferecer descrições amplas do que se espera seja desenvolvido e atingido pelos alunos.

A análise dos dados coletados propicia dois tipos de informação: médias de proficiência dos alunos, que podem ser desagregadas por região, estado, rede de ensino, localização, características dos alunos, professores, diretores e das escolas; resultados de aproveitamento médio por aluno, em cada um e no conjunto dos descritores de desempenho da Matriz de Referência, que informam sobre o currículo aprendido.

O referido Sistema também coleta informações por meio de questionários sobre características, nível socioeconômico e hábitos de estudo dos alunos; perfil profissional, práticas e condições de trabalho de professores e diretores;

⁶ O desempenho dos alunos é medido em termos de aprendizagem de conteúdos e de aquisição de habilidades e competências, mas não em termos de atitudes e aspectos afetivo e valorativo ai presentes.

condições das escolas (instalações, equipamentos e materiais disponíveis). A análise desses dados busca evidências sobre possíveis correlações entre desempenho escolar, contexto e insumos de ensino.

O conjunto de informações propiciadas pelos diversos ciclos do SAEB tornou possível o monitoramento dos resultados obtidos pelos sistemas de ensino, bem como a geração e a divulgação de *ranking*, que opera no sentido de induzir os sistemas de educação básica – e quiçá as escolas – a práticas de gestão que enfatizam a competição.

Uma vez que a concepção e a condução desse Sistema ficaram centralizadas na esfera federal, reduziu-se a colaboração das unidades federadas à esfera operacional (Sousa, 2003), gerando um quadro em que, em lugar de iniciativas complementares ou suplementares de avaliação, se viu uma proliferação de práticas reprodutoras do modelo avaliativo federal (Franco, 2003).

Ao longo dos anos de 1990, o governo federal, além de institucionalizar e consolidar o SAEB, criou e implantou exames nacionais – o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Creditação e Certificação da Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA) – e estabeleceu uma sistemática permanente de avaliação do livro didático.

O ENEM surgiu no contexto da reforma do ensino médio e se constituiu em ação integrada à política nacional de avaliação da educação básica. Foi instituído pela Portaria n. 438, de 28 de maio de 1998 (Brasil, 2002a) como “[...] procedimento de avaliação do desempenho do aluno...”, cujos objetivos, previstos no Art. 1º dessa Portaria, seriam:

I – conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;

II – criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio;

III – fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;

IV – constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio (Brasil, 1998).

O Exame consiste em uma prova de múltipla escolha e uma redação, com as quais se pretende avaliar as competências e as habilidades desenvolvidas pelos examinandos ao longo dos ensinos fundamental e médio, tendo como base a matriz de competências especialmente definida para esse Exame, que tem caráter interdisciplinar e se aplica a concluintes e egressos do ensino médio.

Sendo a participação nesse Exame voluntária, seus resultados não podem ser tomados como representativos do conjunto dos concluintes do ensino médio, servindo como “[...] referência para a discussão das deficiências que este nível de ensino apresenta...” (Castro, 2000, p. 6). Fica claro, porém, que se prescinde do exame das condições estruturais do Estado e do ensino brasileiros (Sousa, 1999).

Trata-se de “medida de resultados” realizada numa perspectiva individualizada que acaba por enfatizar o mérito e avaliar as históricas seletividade e exclusão na educação básica, uma vez que não tem em vista oportunidades para mudar a insuficiente competência do examinado. O diagnóstico das competências propicia a seletividade na continuidade de estudos e na inserção do jovem no mercado de trabalho.

O ENEM foi anunciado (*Ibid.*, p. 6) como “[...] elemento impulsionador na identidade que se pretende com a reforma” dessa etapa da educação básica. Como instrumento de gestão federal da educação básica, esse Exame seria estratégico para induzir mudanças curriculares no ensino médio, para articulá-lo ao ensino superior e à educação profissional, assim como para promover mudanças nas práticas pedagógicas desse ensino.

Costa (2003), em síntese de pesquisa realizada no Rio de Janeiro, em 2000, buscou responder em que medida a implantação do ENEM e pressupostos que o norteiam tiveram impactos efetivos sobre o cotidiano do ensino médio. Constatou que esse Exame se apresenta, sobretudo, como um mecanismo de indução dos pressupostos teóricos de uma política curricular, numa abordagem educacional por competências.

O ENCCEJA, por sua vez, foi instituído pela Portaria n. 2.270, de 14 de agosto de 2002 (Brasil, 2002b), com o objetivo de “avaliar competências e habilidades de jovens e adultos brasileiros, residentes no Brasil ou no exterior, que não tiveram acesso ou continuidade de estudos na idade própria, com aferição em nível de ensino fundamental e de ensino médio” (art. 2º).

Com esse instrumento, o governo federal se propôs regular uma modalidade da educação básica brasileira amplamente aberta à iniciativa privada.

Com relação ao livro didático, desde 1995, o MEC reorientou suas políticas e estabeleceu uma sistemática de avaliação da qualidade da produção disponibilizada ao ensino fundamental pelo mercado editorial. Embora não fosse recente a preocupação em melhorar a qualidade do livro didático, viu-se então organizar e formalizar os meios para a realização de um processo contínuo de avaliação nessa área. Com a Portaria Ministerial n. 82, de 20 de janeiro de 2000 (Brasil, 2001b), foi regulamentada a avaliação pedagógica do livro didático.

O MEC também buscou explicitar os vínculos da avaliação em larga escala com diretrizes e propostas para o currículo da educação básica, primeiramente por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e, depois, por meio de Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (DCN).⁷

Essas iniciativas de avaliação tornaram-se importantes mecanismos pelos quais o governo federal marcou sua presença na gestão da educação básica no país, disseminando uma lógica competitiva e de prevalência dos resultados.

5. Avaliação da educação superior

Com relação a este nível de ensino, as considerações se voltam para as iniciativas de avaliação direcionadas aos cursos de graduação e pós-graduação, as quais têm, no Brasil, trajetórias diferenciadas, embora reconheçamos que tendem, na atualidade, a se assentar em princípios comuns.

A *avaliação dos programas de pós-graduação* é a mais antiga iniciativa de avaliação sistêmica que, desde 1976, vem sendo realizada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto. A avaliação realizada pela CAPES, baseada em critérios gerais e específicos de cada área do conhecimento, elaborados por comissões de consultores, tem gerado um conjunto de informações sobre os cursos de mestrado e doutorado no Brasil, infor-

⁷ Foram estabelecidas Diretrizes Curriculares Nacionais para: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Escolar Indígena.

mações essas que servem de parâmetro para a destinação de recursos financeiros a apoio institucional e bolsa de estudo.

Na área de educação, não é recente a discussão, na comunidade científica, sobre os critérios e procedimentos que vêm sendo utilizados, que tomam dado modelo como padrão para julgar os diversos programas, desconsiderando suas histórias, condições de implantação e funcionamento e opções curriculares.⁸ O que se tem constatado é a tendência de conformação dos programas ao modelo estabelecido pela CAPES. Para ilustrar tal afirmação, tomamos como referência debates ocorridos na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd – (Sousa, 2002) que, entre outros aspectos, denunciam estar a política nacional de desenvolvimento da pós-graduação sendo considerada como decorrência direta da política nacional de avaliação. Esta vem imprimindo feições, prioridades e metas comuns aos diversos programas, determinando qual é o perfil desejado da pós-graduação, usualmente traduzido em número de professores titulados, número de publicações ou número de alunos concluintes em menor tempo.

Embora a CAPES venha introduzindo alterações em seus procedimentos de avaliação, desde a sua implantação, estas não transformam substantivamente o modelo de avaliação adotado, pois não produzem re-significação dos propósitos e o uso que se faz dos resultados da avaliação. Alteram-se meios e procedimentos e não se alteram os fins.

Tal como vem sendo conduzida, fica a indagação sobre qual tem sido o poder da avaliação no sentido de provocar efetiva melhoria nos programas de pós-graduação, ou se estes vêm se prestando a influenciar a gestão dos programas – contratos, carreira, investimentos institucionais, enfim, influenciando a concepção e a gestão do trabalho no interior das universidades.

A título de exemplificar essa afirmação, lembramos os impactos decorrentes de se valorizar, na avaliação, essencialmente a produção individual de docentes e, em consequência, compreender a qualidade de um programa como resultante

⁸ Os questionamentos e implicações sobre a natureza das informações coletadas, bem como quanto à sua utilização, não são consensuais nas diferentes áreas de conhecimento, particularmente quando se contrapõe a área de educação às Ciências Exatas ou mesmo a outras áreas das Ciências Humanas. Portanto, torno como referência para as considerações sobre a sistemática adotada pela CAPES as análises que se realizam no âmbito da área de educação. Esta delimitação é necessária, pois uma análise mais abrangente precisaria dar conta das divergentes "leituras" que são produzidas sobre tal sistemática.

da somatória da produção individual dos docentes. Tal critério tende a desconsiderar as ações de docentes e discentes que se voltam para a construção de um clima e condições de trabalho que sejam favoráveis à produção de conhecimento pelo coletivo. Por exemplo, se por um lado reconhecemos que o envolvimento institucional de docentes é um fator que tende a ser importante na melhoria das propostas e ações dos programas, por outro, esse envolvimento tem significado uma intensificação de trabalho para alguns, sendo caracterizado como um ônus, pois exige tempo e dedicação, mas seus resultados “não contam ponto” na avaliação. O que se quer destacar, nesse caso, é que os padrões avaliativos vigentes tendem a afastar o docente do convívio institucional e, portanto, ficam reduzidas as possibilidades e perspectivas de construção coletiva de propostas e práticas comprometidas com o aprimoramento do programa. Melhoria da qualidade do programa se traduz em aumento da produtividade individual?

Considerações da mesma natureza podem explicar a dificuldade usualmente constatada de participação dos alunos em instâncias institucionais de representação discente. Tal participação, nos critérios vigentes, pode representar desperdício de um tempo precioso de elaboração da dissertação ou tese, tempo este cada vez mais reduzido.

A própria condução da avaliação, direcionada para os programas e não para as instituições em que estes se desenvolvem, tem levado a que algumas instituições tratem o programa de pós-graduação de modo desvinculado do de graduação, constituindo-se, em alguns casos, quase que instituições à parte.

Ter-se como alvo construir critérios significativos de avaliação do programa de pós-graduação em educação, no Brasil, se reveste de particular complexidade, considerando-se as múltiplas configurações dos programas e, ainda, a pluralidade da instituição universitária. No entanto, um processo avaliativo pode tomar como um de seus pressupostos contemplar tal diversidade e como uma de suas finalidades contribuir para que os diversos programas venham a se comprometer com as questões emergentes na sociedade brasileira.

Em relação à avaliação de *cursos e Instituições de Educação Superior*, encontra-se em debate uma nova proposta, elaborada por uma Comissão Especial designada pelo MEC/SESu, que foi presidida pelo professor José Dias Sobrinho, denominada Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). No entanto, essa proposta, que representa avanço em

direção a uma concepção formativa e democrática de avaliação, ainda não produziu efeitos no sentido de redirecionar o sistema vigente de avaliação de cursos e IES. Assim, as considerações aqui mencionadas têm como referência ações que vêm sendo implementadas nos anos recentes.

O governo federal, tendo como referência os marcos estabelecidos pela LDB, vem se incumbindo da autorização, do reconhecimento, do credenciamento, da supervisão e da avaliação, respectivamente, dos cursos das instituições de educação superior e dos estabelecimentos de seu sistema de ensino.

Entre os procedimentos que vêm sendo utilizados para avaliação da educação superior, tem-se a análise das condições de ensino ou a avaliação das condições de oferta, em que o foco é a verificação da presença de dadas condições nas IES. Esses procedimentos, assim como já mencionado em relação à avaliação da pós-graduação, têm conduzido as IES a conformarem seu quadro e carreiras docentes e elementos de infra-estrutura às condições mínimas exigidas pelo MEC.

Vamos focalizar nossas observações no Exame Nacional de Cursos (ENC), considerando sua visibilidade e o impacto gerado desde a sua implantação, tanto no âmbito interno quanto externo às IES.

Os Exames Nacionais, instituídos pela Lei n. 9.131⁹, de 24/11/1995, artigo 3^o, destinam-se a “aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão dos cursos de graduação”. Ou seja, a ênfase é dada aos resultados obtidos individualmente pelos alunos, em provas realizadas ao final de cada curso.

Esses Exames reduziram a atividade avaliativa ao procedimento de medida ou quantificação de resultados, sendo monopólio do governo federal a determinação de que produtos são considerados valiosos, ou seja, no limite, estamos assistindo ao uso da avaliação como dispositivo de regulação educacional e social.

O “provão”, como vem sendo chamado o Exame Nacional de Cursos, provocou críticas de alunos e de instituições universitárias, as quais foram sinteticamente arroladas no documento que apresenta o SINAES (Brasil, 2003, p. 44), em parte, aqui indicadas:

⁹ A Lei n. 9.131/95, que altera dispositivos da Lei n. 4.024/61, trata da criação do Conselho Nacional de Educação e institui os “Exames Nacionais”.

- sua condução se dá de modo desarticulado de uma sistemática de avaliação;
- produz representações pontuais, incompletas e equivocadas do mundo acadêmico;
- sua racionalidade é muito mais mercadológica do que acadêmica e pedagógica;
- não permite a análise do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e habilidades dos alunos;
- impossibilita comparabilidade entre as provas ao longo do tempo;
- conceitos divulgados à população, supostamente indicativos da qualidade, não expressam a real qualidade dos cursos, ou seja, um conceito A não significa necessariamente um curso de boa qualidade, assim como um D pode não indicar um curso de má qualidade.

Afora o incentivo à competitividade, provocado pelo estabelecimento de *ranking* de instituições, que expressa a transposição da lógica de mercado para a gestão do sistema educacional, cabe indagarmos sobre possíveis usos dos resultados, seja no estabelecimento de critérios para alocação de recursos financeiros entre as instituições, tendo em conta seu bom ou mau desempenho, seja na política de financiamento do ensino superior, considerando as investidas a que temos assistido na direção de questionar a validade de manutenção de universidades públicas gratuitas, a partir de apreciações sobre seu custo e sua produtividade.

No que se refere ao impacto em instituições/cursos avaliados, já é possível identificar iniciativas que vêm sendo tomadas em decorrência do conceito obtido. Tomando como referência duas pesquisas realizadas sobre o "provão" (Santoro, 1999; Santos, 2001) e manifestações que vêm sendo divulgadas, sistematicamente, na imprensa, bem como depoimentos informais de profissionais vinculados a Instituições de Ensino Superior, é possível constatar sua influência.

A primeira delas é a aprovação de sua realização, reconhecendo que seus resultados espelham aprendizagem dos alunos e esta reflete a qualidade da instituição. Santos (2001, p. 140), ao analisar o que significa essa aprovação do Exame, indica que ela legitima:

- a) a idéia da possibilidade de todos os alunos aprenderem da mesma forma uma lição, por estarem sujeitos à mesma percepção-impresiva;
- b) a idéia de que essa aprendizagem, reificada, pode ser objetivamente medida por uma prova;
- c) que a média das notas numéricas decorrentes das provas dos alunos de uma instituição mede também o ensino, já que estão numa relação de causa/efeito;
- d) essa mesma média indica a qualidade de uma instituição e, portanto, é procedimento correto classificá-la em ordem decrescente, segundo essas médias.

Evidencia-se também um reconhecimento de que o ENC tem provocado a reação das instituições, especialmente as privadas, a partir dos resultados por elas obtidos. Embora não se possa generalizar, reproduzo o que comenta Santos (2001, p. 141-2) na conclusão de seu estudo, pois sua constatação caminha na mesma direção da maior parte das manifestações a que temos tido acesso, de professores atuantes em Instituições de Ensino Superior:

O ENC realmente provocou agitação nos meios acadêmicos, mas, se observarmos as respostas dos professores, vemos que as ações ensejadas o foram, não no sentido da melhoria do curso, mas no sentido de “preparar o graduando para o provão”. Mudanças foram realizadas, medidas emergenciais foram tomadas, não para atualizar currículos, programas, bibliografia, inovar nos métodos didáticos, mas apenas para buscar preparar melhor o aluno para o provão. Isso, certamente, não é melhorar a qualidade dos cursos. O fim das ações foi melhorar a nota da instituição no provão, com vistas a uma melhor classificação numa lista pública que pode levar à execração.

Comenta ainda que, com base nas provas já realizadas, “os professores estão fazendo ajustamentos em seus programas de trabalho” e isso, fatalmente, conduzirá à fixação de um “conhecimento oficial (...) em âmbito nacional”.

Mesmo um dos defensores públicos do provão, Castro (2002, p. 20) reconhece que este tem “efeitos colaterais”, dizendo:

Um deles é enrijecer os currículos, tirando dos cursos a liberdade de experimentar. Outro é a questão do valor adicionado. Sabemos que 80%

dos resultados são determinados por diferenças dos alunos, já no vestibular. Portanto, não podemos execrar um curso que ofereça um ensino correto cujo único pecado é ter alunos mais fracos.

Veja-se a gravidade dos “efeitos” mencionados pelo autor, que entendo não são colaterais, mas, sim, intrínsecos ao “provão”: uniformizar currículos e intensificar desigualdades, penalizando os já penalizados!

6. Indicações finais

O cenário observado permite concluir que as mencionadas funções e o papel da União acabaram, devido ao conteúdo e ao modo de atuação do governo federal ao longo dos anos de 1990, tomando a forma de intensa e pródiga ação normativa e avaliativa associada a práticas publicitárias e ações compensatórias (focalizadas e emergenciais).

Essa atuação evidenciou que o compromisso de garantir a “equalização” e a “qualidade do ensino” ficou ofuscado pela ênfase às estratégias, devido ao pressuposto das inquestionáveis virtudes das mesmas para concretizar tal compromisso e, também, da lógica de gestão do governo federal. Isso ocorreu de forma tal que o compromisso da União quase se restringiu a: regular os sistemas; controlar a relação insumo/produto; induzir reformas; difundir como principais valores o mérito, a competição e a excelência; responsabilizar os níveis operacionais pelos resultados obtidos; premiar e sancionar *performances*.

A observação do cenário evidencia, também, que o que se logrou de mais sólido com as novas práticas de gestão instrumentadas pela avaliação foi a difusão de determinada concepção sobre as funções da avaliação: comparar, competir, compelir, punir, premiar.

Na busca de uma nova proposta de avaliação, há que se produzir novas respostas a algumas indagações que nos parecem fundamentais, quais sejam: para quê fazer avaliação?; quais os focos da avaliação e quem são os avaliadores?; como podem ser utilizados os resultados da avaliação e por quem?; quem deveriam ser os usuários da avaliação? Talvez o “novo” possa ser delineado a partir dessas questões, porque remetem a alterações do modelo que estamos discutindo, em sua essência.

As indagações aqui registradas caracterizam um início de debate, assim, certamente, elas próprias precisam ser reconhecidas como relevantes e váli-

das pelos que hoje estão responsáveis pela formulação e pela implementação das políticas e gestão da educação no Brasil.

Referências bibliográficas

- ANPEd. *A avaliação da pós-graduação em debate*. São Paulo, setembro de 1999.
- BRASIL. Emenda Constitucional (1996). Emenda Constitucional n. 14, de 13 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1999a, p. 188-190.
- BRASIL. Emenda Constitucional (1998). Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas de Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. In: *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1999b, p. 201-211.
- BRASIL. Portaria n. 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Ministério da Educação e do Desporto, Brasília, DF, n. 246, 28 dez. 1994. Seção 1, p. 20767-20768.
- BRASIL. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 248, 23 de dez. 1996a.
- BRASIL. Decreto n. 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. In: *Diário Oficial da União*, no dia 28, de maio 1996b, p. 9213.
- BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 11 de jan. de 2001a.
- BRASIL. Portaria n. 82, de 20 de janeiro de 2000. Estabelece a avaliação do livro didático como parte do Programa Nacional do Livro Didático. Ministério da Educação. *Diário Oficial da União*, 21 jan. 2001b.
- BRASIL. Portaria n. 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2002a.
- BRASIL. Portaria n. 2.270, de 14 ago. 2002. Revoga a Portaria n. 2000, de 12 jul. 2002, institui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Ministério da Educação. Brasília, *Diário Oficial da União*, 15 jul. 2002b.

- BRASIL. SINAES: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior. Comissão Especial de Avaliação. Brasília: INEP, 2003.
- BOLETIM ANPEd, v.7, n.5-6, out./dez. de 1985.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed.34: Brasília: ENAP, 1988.
- CAPES. Perfil da Pós-Graduação: avaliação internacional, jun. de 1997.
- CASTRO, M. H. G. de. Apresentação. In: *Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM: relatório final 1999*. Brasília: INEP, 2000.
- COSTA, C. F. A indução dos pressupostos do ENEM nas políticas educacionais locais: mecanismos e processos de assimilação/disseminação e a centralidade curricular da noção de competências. In: Reunião Anual da ANPEd, 26., Poços de Caldas, 2003. *Anais eletrônicos...* Poços de Caldas: ANPEd, 2003.
- CURY, J. Reforma universitária na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. *Cadernos de Pesquisas*, São Paulo, n. 101, p. 3-19, jul. 1997.
- DAVIS, C. e DIETZSCH, M. J. M. Avaliação da educação básica no nordeste brasileiro: estudo do rendimento escolar na zona rural. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 46, p. 5-15, ago. 1983.
- FRANCO, C. Avaliação em larga escala da educação básica: da relevância aos desafios. In: *Seminário de avaliação III*, LOED/UNICAMP, Campinas, 2003.
- FEUSP – Relatório do Seminário *A Pós-Graduação em educação e a avaliação da CAPES*, São Paulo, set. 1988 (mimeogr.).
- GATTI, B. A. O rendimento escolar em distintos setores da sociedade. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 7, p. 95-112, jan./jun. 1993.
- GOLDBERG, M. A. A. A avaliação pode ser uma arma? *Educação e Avaliação*, São Paulo, n. 1, p. 23-47, jul. 1980.
- GOMES NETO, J. B.; ROSENBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. *Em Aberto*. Brasília, INEP, v. 15, n. 66, p. 12-25, abr./jun. 1995.
- GOMES NETO et al. *Educação rural: lições do EDURURAL*. São Paulo: Edusp, 1994.
- PILATI, O. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, CESGRANRIO, v. 2, n. 1, p. 11-30, out./dez. 1994.
- QUEIROZ, M. A. *EDURURAL/NE no Rio Grande do Norte: o desafio de transformar a administração educacional municipal (1980/1985-1987)*. Universidade de São Paulo (Doutorado). São Paulo, 1997.
- SAUL, A. M. e L. M. *Testagem-piloto da sistemática de avaliação dos cursos de pós-graduação em educação*, proposta pela ANPEd: projeto de pesquisa. Rio de Janeiro, novembro de 1987. (mimeogr.)
- SOUSA, S. M. Z. L. Ensino fundamental: avaliando as políticas de avaliação educacional. *Seminário Avaliar para quê?* MEC/INEP, 8 abr. 2003, Brasília. (Mesa-redonda).

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação da pós-graduação em educação: revisando contribuições elaboradas a partir dos anos 80. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 26, p. 111 - 126, jul./dez. 2002.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.

SOUSA, S. M. Z. L. A que veio o ENEM? *Revista de Educação*, AEC, n. 113, p. 53-60, 1999.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e políticas educacionais: iniciativas em curso no Brasil. In: HIDALGO M. A. e SILVA I. L. F. (Org.) *Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná*. Londrina: UEL., 2001.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliar para mudar. *Anais do Seminário Ensino Superior em Saúde: um olhar para o futuro*. Rio de Janeiro: NUPES/UFRJ, 1995.

SOUSA e OLIVEIRA. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, 2003.

VIANNA, H. M. Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: um estudo de 20 cidades. *Educação e Seleção*, São Paulo, FCC, n. 19, p. 33-98, jan./jun. 1989a.

VIANNA, H. M. Avaliação do rendimento de alunos de escolas de 1º grau da rede pública: um estudo de 39 cidades. *Educação e Seleção*, São Paulo, FCC, n. 20, p. 5-56, jul./dez. 1989b.

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

VIANNA, H. M; GATTI, B. A. Avaliação do rendimento de alunos de escolas do 1º grau da rede pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. *Educação e Seleção*, São Paulo, FCC, n. 17, p. 5-52, jan./jun. 1988a.

VIANNA, H. M; GATTI, B. A. Avaliação do rendimento de alunos das 2ªs. e 4ªs séries de escolas oficiais do estado do Paraná. *Educação e Seleção*, São Paulo, FCC, n. 18, p. 5-62, jul./dez. 1988b.

WASELFISZ, J. O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 4, p. 65-72, 1991.

WASELFISZ, J. *Proposta de avaliação do programa de educação básica para o Nordeste* (VI Acordo MEC/BIRD). Brasília, 1988. (mimeogr.)

Recebido: 10-4-04

Aprovado: 20-12-04