

# Avaliação como Construção Social – reflexões sobre as Políticas de Avaliação da Educação no Brasil

Stela M. Meneghel<sup>1</sup>  
Adolfo Ramos Lamar<sup>2</sup>

**Resumo:** Este texto desenvolve a idéia de avaliação como construção social, pois formulada em situações objetivas e específicas e em um quadro estruturado de valores que a justificam e produzem sentidos. Com base nesta concepção, discute a política de avaliação da educação no Brasil, cujo discurso enfatiza o seu caráter científico ou 'neutro' e sua objetividade e confiabilidade técnica (uma vez produzida por especialistas). Para tanto apresenta, em um primeiro momento, o contexto que introduziu a avaliação no país e seus pressupostos educacionais – formação de mão-de-obra para suprir demandas do setor produtivo e do capital. E discute, em seguida, à luz da complexidade do ato avaliativo, os fundamentos epistemológicos de alguns dos elementos que compõem o discurso e a prática governamental sobre avaliação, ressaltando suas limitações para a educação à medida que restritos ao controle de resultados.

**Palavras-Chave:** políticas educacionais; reformas educativas; construção social; avaliação objetiva; formação humana.

**Abstract:** The paper develops the idea of evaluation as a social construct, since it is formulated in objective and specific situations and in a structured frame of values that justify it and produce meanings. Based on this notion, the paper discusses the evaluation policy for brazilian higher education, whose discourse emphasizes its scientific and "neutral" character as well as its objectivity and technical reliability (conducted as it is by specialists). The text discusses first the context which introduced evaluation in the country and its educational assumptions – training of labor force to meet the demands of the productive sector and of capital. Next, due to the complexity of the evaluative act, the text discusses epistemological bases of some elements which constitute the government's discourse and practice with regard to evaluation, pointing out its limitations vis a vis education, since it is restricted to the control of results.

**Key words:** Educational policy; educational reform; social construct; objective evaluation; human development.

## I. INTRODUÇÃO

A idéia de que a avaliação da educação (seja de aprendizagem, programas ou instituições) pode levar à modernização e melhoria dos processos educativos tem justificado, na última década, uma série de ações empreendidas por órgãos e agências governamentais em todo o mundo. O presente trabalho visa abordar alguns aspectos relacionados à política de avaliação implementada no Brasil a partir da década de 90, chamando a atenção para a complexidade do ato avaliativo - em particular, para como seu caráter social condiciona significados e resultados.

Acreditamos que a ênfase nos aspectos técnicos e nos possíveis benefícios da atual política de avaliação tem escamoteado seu inevitável caráter político, bem como seus determinantes e suas implicações socioeconômicas e culturais.

*“Como tudo o que é humano está mergulhado em valores, tudo o que é social, e este é o caso da educação, tem necessariamente um sentido político; a avaliação deve ser vista como uma questão também pública, não só técnica, e de amplas conseqüências na e para a sociedade” (DIAS SOBRINHO, 2000:91)*

A noção de que toda avaliação é **produzida** em situações específicas e concretas, a partir de um contexto objetivo e em um quadro estruturado de valores que a justificam e formulam sentidos, tem passado despercebida. Cabe, portanto, recuperar o caráter de **construção social** da avaliação, assim como de todos os fenômenos relacionados à educação<sup>3</sup>, contrariando a crença – comum, inclusive, entre acadêmicos – de que sua conformação

3 POPKEWITZ (1997) aborda a importância de recuperar os elementos contextuais que contribuem com a formação de professores: “A pesquisa sobre o pensamento do professor postula a necessidade de um conhecimento contextual do ensino, embora a pergunta obscureça as condições de ensino. É elaborada uma linguagem universal que esconde a maneira pela qual o pensamento não é somente o que um professor individual traz para o contexto” (p.192).

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau/FURB; doutora em Políticas Educacionais pela Unicamp. E.mail: stmeneg@zaz.com.br

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau/FURB; doutor em Filosofia e História da Educação pela Unicamp. E.mail: arlamar@hotmail.com

midade com critérios 'científicos'/neutros impede a elaboração de juízos de valor condicionados a questões subjetivas e contextuais.

Serão analisados, inicialmente, os pressupostos e origens das atuais políticas e propostas governamentais de avaliação da educação implementadas nos vários níveis do sistema de ensino brasileiro (básico, médio e superior) a partir de seus condicionantes econômicos, políticos e sociais. Em seguida, discutiremos o fundamento epistemológico de alguns elementos característicos do discurso destas políticas, analisando-os à luz da complexidade do ato avaliativo: (i) seu pretensível caráter científico ou 'neutro'; (ii) a objetividade advinda da utilização de indicadores quantitativos; (iii) a confiabilidade dos mecanismos de avaliação adotados, uma vez que elaborados por especialistas. Finalizando, faremos breves considerações sobre as limitações, para a educação, de uma avaliação centrada no controle de resultados.

## II. DAS ORIGENS E PRESSUPOSTOS DAS ATUAIS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

### II.1 – O Estado Neoliberal e suas repercussões na política educacional da América Latina

O modelo de Estado intervencionista ou de Bem-Estar, que vigorou no Ocidente até meados dos anos 80, representava um pacto social entre o trabalho e o capital. Originado no início do século XX, mas fortemente impulsionado após o término da Iª Guerra Mundial, com o *New Deal*, constituiu-se em uma formação de governo na qual os cidadãos podiam aspirar a níveis mínimos de bem-estar - em educação, saúde, seguridade social, salário e moradia - como direitos que deviam ser garantidos. No entanto, a crise do modelo econômico desencadeada na década de 70, que provocou forte recessão em todo o mundo capitalista avançado devido à combinação de baixas taxas de crescimento e de grande inflação (estagflação), colocou em xeque o modelo de Bem-Estar. A partir daquele momento as idéias neoliberais, até então apenas na teoria, ganharam força, defendendo uma configuração estatal: 1) capaz de romper o poder dos sindicatos; 2) forte no controle do dinheiro; 3) parco em gastos sociais e intervenções econômicas (ANDERSON, 1995).

No neoliberalismo, enquanto as privatizações e o setor privado são glorificados como parte de um mercado livre, baseado na produtividade e eficiência decorrente da competição, as políticas distributivas, previdenciárias, fiscais e sociais do Estado são combatidas como ineficientes, improdutivas, anti-econômicas e limitadoras

da liberdade individual, além de restringirem a lucratividade. O 'Estado mínimo', portanto, em contraposição ao intervencionista, reduz ao máximo sua participação na economia e na regulação do mercado, aberto aos tratados de livre comércio e à competição. A formulação da política pública, de acordo com estes princípios, é condicionada pela privatização e diminuição do gasto público. Nesta direção, seguindo decisões tomadas no chamado 'Consenso de Washington' e liderados pela Inglaterra, EUA e Alemanha, diversos países empreenderam, nas duas últimas décadas do século XX, ações de reforma que deveriam promover a modernização e o aumento da eficiência da administração pública<sup>4</sup>.

Medidas de ajuste estrutural e fiscal redefiniram o rumo das políticas econômicas e sociais, reordenando as atividades estatais a partir da sua *descentralização*, em uma paulatina 'transferência' das responsabilidades do Estado para o mercado e a comunidade. Esta passagem colocou o antigo Estado interventor na condição de *regulador*, tomando por base critérios de *eficiência*, *competição* e *qualidade* advindos do mercado (NEAVE, 1988). Tais transformações também se fizeram notar de forma bastante significativa na América Latina - ainda que o Estado de Bem-Estar, nesta região, não tenha conseguido instaurar um sistema de seguridade social tal como os países de Primeiro Mundo. Refletindo a movimentação internacional, a maior parte dos governos latino-americanos foi cenário de reformas administrativas e econômicas que primaram pela adoção da lógica do mercado nos organismos estatais<sup>5</sup>.

Ao mesmo tempo em que a ascensão das teorias econômicas neoliberais alterou o modelo de intervenção estatal na sociedade, a globalização das relações comerciais e o desenvolvimento de tecnologias de comunicação e informação, que converteram o mundo em uma 'aldeia global', socializaram uma nova visão de educação. Não há dúvidas de que, desde o século XVIII, ela tem estado intimamente associada, de diversas formas, ao interesse econômico, em detrimento da formação

4 Os eixos da nova concepção de crescimento e desenvolvimento dados pelo Consenso de Washington eram: 1) equilíbrio orçamentário a partir da redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial e redução de tarifas de importação; 3) liberalização do ingresso do capital estrangeiro; 4) desregulamentação dos mercados internos com estímulo do Estado; 5) privatização de empresas e serviços públicos (SOARES, 1996).

5 As principais medidas tomadas nesta direção foram: ajuste fiscal, privatização, desregulamentação do setor financeiro, liberalização do comércio, incentivo ao investimento externo, reforma do sistema previdenciário e do mercado de trabalho. Para detalhes sobre as reformas de Estado na América Latina cf. BAER, MALONEY (1997).

humanística. Nas últimas décadas, porém, esta tendência parece ter se acentuado. Tendo assumido a responsabilidade pela inserção de indivíduos no mercado e pelo aumento da sua competitividade, a educação tem estado submissa a este. Daí o surgimento da idéia de ‘competências’ a serem desenvolvidas no espaço escolar em adequação a padrões de ‘empregabilidade’ (PERRENOUD, 2000) e sua ênfase e fragmentação em programas de ‘treinamento’ que atendem às demandas do capital<sup>6</sup> (CATAPAN; THOMÉ, 1999). Esta contribuição do conhecimento para o desenvolvimento econômico das nações tem servido para generalizar conceitos, indicadores e mecanismos de valorização e promoção de características/competências educacionais utilizadas no mercado<sup>7</sup>.

Mais uma vez, estas mudanças refletiram em diversos países da América Latina que, a partir dos anos 80, efetuaram um conjunto de reformas educativas<sup>8</sup>. A adoção da concepção neoliberal, que levou à proposição de medidas que imprimiram à educação caráter instrumental, utilizou como estratégia de convencimento a identificação e o reforço, nestes países, de problemas como: a) altos índices de evasão e repetência; b) inadequação dos currículos às novas demandas do conhecimento; c) falta de qualidade e renovação dos métodos de ensino. A idéia de *crise* em todo o sistema educacional auxiliou a aceitação, neste setor, de alterações estruturais - que se

6 Ao tratar da Inglaterra atual, GIDDENS (2000:245) também chama a atenção para o fato de que, embora a tecnologia sempre tenha, historicamente, influenciado a educação, esta influência, sobretudo das tecnologias de informação, tem aumentado muito nos últimos tempos (já não se reduz a colégios e universidades, abrangendo museus, parques científicos e reservas). Por esta via, assinala que os *colleges* estão sendo “reestruturados” segundo modelos das grandes empresas.

7 “A economia mundial passou por enormes mudanças nos últimos 20 anos, que fizeram a qualidade dos sistemas educacionais tornar-se ainda mais importante para a saúde econômica das nações. As revoluções ocorridas nas áreas da informação e das telecomunicações estão no cerne das mudanças, que requerem uma infra-estrutura que inclua, entre outros elementos, uma força de trabalho com sólida base de conhecimentos matemáticos e científicos com capacidade efetiva de comunicação” (CASTRO; CARNOY, 1997).

8 Embora as reformas educacionais no Chile tenham iniciado na década de 70, os últimos quinze anos do século XX, na maior parte dos países latino-americanos, se caracterizaram pelo estabelecimento de um conjunto de reformas com uma série de metas comuns, tais como: lograr maior equidade no acesso à educação; melhorar a qualidade do serviço oferecido, assim como de seus resultados; formar, para os usuários (estudantes, pais e sociedade), uma rede de informações sobre o conjunto do sistema e os resultados da sua avaliação; revisar os conteúdos curriculares e, em alguns casos, os livros didáticos; e, em menor medida, incorporar ao trabalho docente os aportes da psicologia da aprendizagem - em especial os vinculados às chamadas ciências cognitivas (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

esperava capazes de suprir as demandas advindas do processo de globalização e de promover a inserção competitiva no mercado (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

Elaboradas e impostas pelos governos, as reformas educacionais estavam claramente fundamentadas no paradigma econômico, à medida que ressaltavam como princípios: descentralização (como exigência de maior eficiência e democratização dos processos educativos, inclusive de gestão); redução do gasto público e aumento da eficiência dos serviços oferecidos; maior aproximação com as culturas locais; liberalismo econômico; modernização; aceleração da produção do conhecimento científico e das tecnologias dele derivadas. As propostas implementadas, além de contarem com amplo apoio de agências econômicas internacionais<sup>9</sup>, também pressionavam para o aumento do número de matrículas e do rendimento educacional (da perspectiva do desenvolvimento de habilidades no trabalho). Todas as medidas tinham por objetivo melhor qualificar o ‘capital humano’ para competir no cenário mundial, ao mesmo tempo em que conferiam à educação uma função política: fonte de mobilidade social (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

## II.2 - A Avaliação no âmbito da nova política educacional

Neste contexto de Estado regulador, em que as empresas e serviços estatais adotaram um *ethos* próprio do mercado, a avaliação de programas e políticas sociais, inclusive educacionais, adquiriu grande importância. A utilização de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos, e a necessidade de introduzir mecanismos de responsabilização e controle mais sofisticados fizeram da avaliação - baseada em indicadores objetivos capazes de medir performances - pré-requisito para o acompanhamento dos níveis de competitividade. Não por acaso, em 1991 a OCDE já destacava, em seus boletins, a ‘renovação’ do interesse dos países pela avaliação devido, essencialmente, a três necessidades: (i) disponibilidade de mão-de-obra mais qualificada; (ii) melhoria da qualidade da educação, de modo a aumentar a eficácia dos recursos empregados; (iii) nova tendência de partilha, entre as autoridades cen-

9 O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, além da Unesco, tiveram importante papel na difusão de mudanças de concepção de educação. Eles participaram de forma direta neste processo, à medida que fizeram diagnósticos, lançaram documentos, divulgaram relatórios, promoveram diversas reuniões e seminários, sempre reforçando a idéia da contribuição da educação para o desenvolvimento econômico dos países. Cf. DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (1996).

trais e locais, da responsabilidade sobre o sistema (AFONSO, 2000).

A atribuição de maior importância à avaliação de programas e políticas sociais, bem como o surgimento de diversas metodologias para tanto, teve início nos EUA, na década de 60, quando ampliou-se o enfoque de 'obtenção de indicadores de desenvolvimento econômico'. Mas o propósito de realizar diagnósticos sociais multidisciplinares, utilizando diversas metodologias e tomando por base informações qualitativas, a fim de encontrar causas de problemas e promover as intervenções necessárias à sua resolução, foi radicalmente alterado a partir da década de 80. Os cortes de recursos em programas sociais, ocorridos na era Reagan, converteram a avaliação em "*algo demasiado importante para ser deixado nas mãos dos avaliadores*". A partir de então, a burocracia governamental criou, em diversas áreas, suas próprias agências para cuidar do assunto, renovando a ênfase em instrumentos padronizados e objetivos, próprios à comparação de resultados, prestação de contas e centralização de decisões administrativas. No caso da educação, a avaliação também passou a ser empregada para fins de disciplina, não de diagnóstico, com a interpretação de resultados restringindo-se à contagem da pontuação em testes (HOUSE, 1992).

A avaliação 'objetiva' foi retomada, portanto, simultaneamente à implementação de medidas neoliberais, como auxiliar na gestão de indicadores de aproveitamento de serviços sociais básicos (programas de saúde, planejamento familiar, nutrição), de aumento de eficiência na utilização de recursos, de verificação de produtividade, entre outros. Cabe notar inclusive que, neste período, diversos setores da administração pública – educação, saúde, habitação – assumiram valores e discursos da esfera econômica para justificar suas reformas administrativas.

No Brasil, onde as políticas educacionais também foram reorientadas visando promover maior consonância com o mercado e capacitar para a produção e manutenção da engrenagem econômica, a discussão sobre a necessidade de avaliação surgiu com o ensino superior, na década de 80. A exigência de revisão da qualidade dos cursos de graduação e a revalorização dos títulos outorgados entrou para a ordem do dia, e preocupações com temas como democratização – um dos principais tópicos do discurso educacional até aquele período – foram reconvertidos para modernização, entendida como racionalização, otimização, excelência, entre outros

(SGUISSARDI, 1997). A percepção sobre a falta de indicadores de resultados objetivos, que permitissem analisar a produtividade do sistema educacional – em todos os seus níveis – converteu a avaliação em objeto central das políticas para o setor.

Ocorreu, portanto, que a **valorização da educação**, feita sob a égide da '*sociedade do conhecimento*', da '*qualidade total*' e do aumento de competitividade numa sociedade tecnificada e globalizada, levou à estruturação, na esfera pública, de modelos administrativos 'modernos', fundados na descentralização, autonomia financeira e planejamento flexível, que buscaram introjetar na esfera educacional as noções tecnoburocratas de racionalidade, eficiência, eficácia e produtividade características da lógica empresarial capitalista. Neste contexto, a organização de um sistema de avaliação tornou-se essencial à formulação e gestão de políticas, sendo determinante, como aponta ANGULO (1993), para a elaboração de critérios de distribuição de recursos dentro de uma perspectiva 'produtivista'<sup>10</sup>.

No bojo deste processo houve, no país, a implementação de programas de controle de resultados da performance de alunos e instituições em todos os níveis:

- Sistema de Avaliação do Ensino Básico - SAEB;
- Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM;
- Exame Nacional de Cursos – ENC.

Diante deste quadro, fica compreensível por quê estas propostas de avaliação – elaboradas em termos de 'afetição de resultados' e com enfoque na qualidade e na eficiência segundo o prisma do mercado – não se ocuparam com integrar elementos como relevância pública e social, ou quaisquer outros relativos a atividades culturais e humanísticas. Ao centrarem-se no produto e na gestão em sua capacidade de competir, e não no *processo educativo*, compreendido como formação humana e construção da cidadania, descartam princípios e valores como democracia, solidariedade, autonomia, emancipação.

O tópico a seguir discutirá alguns elementos recorrentes no discurso governamental brasileiro sobre avaliação ancorado no alicerce produtivista.

10 Embora estejamos enfatizando, neste texto, a importância da avaliação no contexto das reformas, cabe lembrar que não foram menos importantes, para a política educacional, medidas tomadas com o objetivo de descentralização e estímulo à busca de recursos no setor privado - que promoveram, por exemplo, incremento de parcerias entre Estado-Sociedade e a criação de programas como *Amigos da Escola* e *Escola para Todos*.

---

**Cabe recuperar o caráter de construção social da avaliação, assim como de todos os fenômenos relacionados à educação.**

---

### III. O DISCURSO DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO: NEUTRALIDADE, OBJETIVIDADE E EFICIÊNCIA TÉCNICA

Segundo DIAS SOBRINHO (2001:8), para entender os sentidos da avaliação faz-se necessário interrogar sobre seus processos, ou seja, “*levar em conta as manifestações concretas de sua construção, desejos, intenções dos sujeitos e os valores que impregnam e de algum modo constituem as práticas daqueles que se envolvem no processo e são por ele afetados*”. Diante disso, cabe atentar para o(s) sujeito(s) do discurso sobre avaliação: quem fala? o quê propõe? como a realiza (modo e lugar)? com qual intenção (uso)?

O discurso das propostas governamentais de avaliação do sistema de ensino brasileiro enfatiza, fortemente, a necessidade de obter subsídios para a tomada de decisões que levem à melhoria da gestão (maior produtividade com menor gasto de recursos) e do controle de resultados. Serve-se, portanto, de critérios e valores utilitários e práticos segundo a lógica econômica. A utilização de conceitos como qualidade e excelência, por exemplo, deve ser analisada segundo os sentidos de sua eficácia para o mercado.

Os procedimentos de avaliação implementados no contexto das reformas, descritos como auxiliares da gestão e meios para correção de rumos da ‘modernização’ e do ‘progresso’ do sistema educacional, foram justificados com base em: (i) seu caráter técnico, científico ou ‘neutro’; (ii) utilização de indicadores quantitativos, que permitem uma visão objetiva e global do quadro existente; (iii) sua elaboração por ‘especialistas’ da área, responsáveis pela definição dos itens a serem avaliados (‘o quê?’) e dos critérios (‘como?’) utilizados para tanto. Analisaremos, a seguir, estes três itens, buscando compreendê-los à luz da complexidade do ato avaliativo.

III. 1 – A afirmação de que a avaliação tem sido elaborada com *caráter estritamente técnico, científico ou neutro* ancora-se em supostos filosóficos relativos à produção de conhecimento e de ciência como impulsores de mudança e progresso. Estes supostos manifestam-se, explicitamente ou não, tanto na teoria como na prática avaliativa, descolados de um pensamento multidimensional dos indivíduos que a produzem e das instituições a que se referem, assim como da complexidade dos processos e produtos acadêmicos e científicos, reduzido-os ao utilitarismo economicista (MORIN, 1994).

A idéia predominante de que a cientificidade é própria das Ciências Naturais e Exatas, e não das Ciên-

cias Humanas, tem influído no desenvolvimento da área de diversas formas.

“...*O modelo de ciência que se impôs historicamente, e no qual fomos educados e socializados na vida acadêmica até nossos dias, é um modelo positivista que triunfou no desenvolvimento das ciências naturais e em seus espetaculares progressos nas aplicações tecnológicas. Dessa forma, se impôs como único modelo de concepção científica, adquirindo o monopólio da cientificidade. Por esta razão, de experiência e prestígio, quando o conhecimento em ciências sociais pretende superar o estado de pura especulação filosófica ou de saber de opinião, adere-se ao modelo positivista como única garantia de rigor e eficiência*” (PÉREZ GÓMEZ, 1998:99)

Na educação, a influência deste ‘padrão de cientificidade’ é nítida, havendo busca de ‘modelos’ com intuito de generalização e padronização de princípios, numa acepção estruturalista própria das Ciências Naturais<sup>11</sup> que, além de reforçar a idéia de exibição de um conjunto regulamentado de encadeamentos, não favorece a percepção da polifonia e polissemia de discursos e das relações próprias das atividades educativas.

No caso da avaliação, um modelo é utilizado como “*conjunto de princípios, axiomas e postulados que são visíveis porque uniformizam os discursos e práticas decorrentes*”. Neste sentido, busca sempre um ‘padrão’, um ‘gabarito’. E precisa, necessariamente, de uma **teoria** que lhe sirva de apoio, referência, que dê sentido à sua formatação (BONNIOL; VIAL, 2001:11-13). A racionalidade que defende a objetividade da avaliação na educação, uma vez elaborada segundo modelos padronizados, ao não revelar as teorias que lhe servem de apoio para a definição de critérios ou para a interpretação de resultados, acaba impondo proposições. Ignora que na educação, assim como nos processos que a condicionam, existe **troca** de significados, interpretações e valores entre os atores e, sob a máscara da ‘neutralidade’, manipula concepções de mundo, homem, sociedade.

Deste modo, percebe-se que a simples discussão acerca de ‘o que avaliar?’ e ‘a partir de quais critérios?’ implica em negociação, entre os atores, para que haja definição de ‘medidas’ – processo não tão racional ou

11 Nas Ciências Exatas e da Natureza, modelos são uma ‘redução da realidade’, um produto, um procedimento de generalização de resultados cujo método visa obter uma regulamentação. Nas Ciências Humanas, um modelo é quase um sinônimo de esquema, uma espacialização de conceitos ou relações que expressam o essencial de uma análise – são um ‘resumo’ de um discurso (BONNIOL; VIAL, 2001:10-11).

científico<sup>12</sup>. E que, não raro, ao invés de negociação, ocorre **imposição/submissão** de significados e pontos de vista, em decorrência de alteridade entre os atores ou por interferências de interesses políticos, econômicos, culturais e, até mesmo, pessoais.

A compreensão deste processo de troca/negociação ou de imposição/submissão de sentidos torna possível um outro: a de que o ato avaliativo, muitas vezes, ao invés de promover mudanças, serve à manutenção do *status quo* e do socialmente estabelecido, à medida que consolida valores e promove a exclusão do que/de quem não segue 'padrões' pré-determinados.

III.2 – A utilização de *indicadores quantitativos* justifica-se por assegurar igualdade de condições entre indivíduos, instituições e/ou elementos avaliados, pela eliminação de intervenção de critérios subjetivos ou arbitrários e pela utilização de uma linguagem direta e inequívoca (matemática), facilmente passível de verificação.

No entanto, eles nem sempre conseguem abarcar dados significativos relativos a diferentes grupos sociais e de interesse, bem como peculiaridades regionais, de modo a aprofundar a diversidade de "realidades" materiais e conceituais existentes na educação brasileira, significativas para a elaboração de um diagnóstico e a implementação das mudanças necessárias. Os critérios objetivos podem servir à regulação e explicitar a distância entre o real e o ideal; não são capazes, porém, de explicar a razão desta diferença, tampouco de apontar caminhos que levem à sua eliminação.

Cabe destacar, também, que indicadores quantitativos não garantem, por si, obtenção de visão sistêmica de um programa, processo ou instituição. E que a sua utilização sem posterior discussão e problematização de resultados leva "*não raro, no que às vezes se chama 'quantitativismo'; na verdade, uma abordagem numérica de baixa qualidade*" (SOUZA, 1997:41).

A avaliação de uma instituição dinâmica, como a escolar, não pode ser apenas a expressão estatística de uma lista de variáveis. Há que se reconhecer o contexto, que interfere inevitavelmente nas opções pedagógicas (currículo, metodologia, relações interpessoais), bem como as influências e implicações culturais, sociais, políticas e econômicas do processo educativo. Pensado desta forma, o 'desempenho', das escolas não pode ser analisado em moldes estritamente objetivos, como propõem as atuais políticas de avaliação. Além disso, a homogeneidade dos critérios não permite refletir a óbvia

heterogeneidade – diferenças regionais, de gestão, de tempo de existência, de maturidade, de perfil de atendimento, de disponibilidade de recursos - das instituições.

O Exame Nacional de Cursos atua em uma perspectiva uniformizadora, com os cursos de graduação sendo avaliados a partir de indicadores que não aprofundam nas condições internas de funcionamento, nem no contexto. Isso tem propiciado, entre outras coisas, que as instituições se preocupem muito mais com o aspecto administrativo que com o pedagógico, e que os professores tornem-se muito mais 'aplicadores' de conteúdos que profissionais ocupados da construção do conhecimento.

Em uma avaliação cujo objetivo é melhorar a qualidade, e não simplesmente comparar (para punir ou premiar) determinados resultados de desempenho, é preciso, necessariamente, tratar diferente o que é desigual. Dentro de uma proposta pedagógica de superar deficiências e corrigir rumos, a utilização de dados unicamente quantitativos/objetivos não consegue subsidiar uma reflexão profunda sobre as condições em que se constrói o processo educativo, pois é uma 'imagem parada', uma fotografia que não expressa a dinâmica do mesmo. Como destaca DIAS SOBRINHO (2000:80): "*Se únicos e exclusivos, os procedimentos metodológicos tecnicistas e quantitativistas, além de insuficientes, são cognitivamente empobrecedores e deturpadores da realidade e eticamente inadmissíveis*".

Faz-se mais adequada, portanto, uma avaliação na qual os indicadores quantitativos sejam interpenetrados por outros que permitam avançar na interpretação dos dados numéricos, a fim de desvendar a "caixa preta" das informações coletadas: qual sua origem; em que condições foram obtidas; o percurso de diferentes resultados; as suas diversas significações para avaliadores, avaliados e para quem manipula os resultados; entre outras. Nesta interpenetração, verifica-se a complementaridade entre dados quantitativos e qualitativos, pela possibilidade de ir além do levantamento de informações (imprescindível à avaliação), construindo e organizando os seus sentidos e perspectivas.

COOK; REICHARDT (1995:43) destacam a existência de ao menos três motivos para a utilização conjunta de dados qualitativos e quantitativos em avaliação: 1) atendem a propósitos múltiplos e a análises mais refinadas; 2) conduzem a percepções que seriam impossíveis se fossem utilizados individualmente; 3) permitem, com sua complementaridade, corrigir falhas inevitáveis, existentes no emprego de qualquer método de coleta de dados. Com isso torna-se possível não só conhecer o produto, mas também captar o processo do ato educativo, ultrapassando as limitações da simples classificação ou 'ranqueamento' de resultados.

12 Cabe lembrar que ocorre o mesmo quando se postula sobre quais devem ser os elementos fundamentais da formação dos professores, das competências do professor e do aluno, da composição do currículo, entre outros.

III. 3 – A avaliação é elaborada por ‘especialistas’ na área, ou seja, a definição de temas e de critérios (*o quê?* e *como?*) a serem utilizados não é feita aleatoriamente, mas por indivíduos tecnicamente credenciados para tanto. Com isso, fica assegurada e reforçada a sua ‘neutralidade’.

A complexidade das questões *o quê* e *como avaliar?* foram analisadas nos itens anteriores. Com relação a *quem?* avalia e sua legitimidade para tanto, é pertinente lembrar que na “democracia representativa”, característica do nosso regime político e instituições, existem dois aspectos chaves:

*“... há duas dimensões centrais do conceito de “representação”: representação como “delegação” e “representação como “descrição”. No primeiro caso, trata-se da pergunta sobre quem tem o direito de representar quem, em instâncias nas quais se considera necessário delegar a um número reduzido de representantes a voz e o poder de decisão de um grupo inteiro. Essa idéia de representação constitui justamente a base dos regimes políticos caracterizados como “democracia representativa”. No segundo caso, pergunta-se sobre como os diferentes grupos culturais e sociais são apresentados nas diferentes formas de inscrição cultural: nos discursos e nas imagens pelos quais a cultura representa o mundo social. As duas dimensões da representação estão, é claro, indissoluvelmente ligadas. Quem tem a delegação de falar e de agir em nome do outro (representação como delegação) dirige, de certa forma, o processo de apresentação e de descrição do outro (representação como descrição). Quem fala pelo outro controla as formas de falar do outro”.* (SILVA, 1999:33)

No que diz respeito à avaliação de políticas, programas e instituições educativas, a “democracia representativa” (assim como outros sistemas políticos) tem delegado à ciência e seus especialistas o que deveria ser direito de toda a sociedade. Nesse contexto, raramente políticos e intelectuais se preocupam em discutir o que significam, entre outros, conceitos como progresso, reforma e modernização da educação para os “não-cientistas”. Ao contrário: cientistas e especialistas têm sido, tradicionalmente, considerados ‘voz superior’ na hora de avaliar, bem como na de organizar e reformar o sistema de ensino, sem que seja dada importância a outros setores - ainda que representativos - da sociedade. A própria estrutura das organizações de ensino contribui para isso, à medida que reforça a idéia de ‘hierarquia’ entre os detentores do conhecimento científico e tecnol

ógico, que seriam ‘naturalmente’ mais capazes de conduzir ao progresso.

Faz-se necessário discutir, portanto, o quanto tais atores são, de fato, ‘superiores’ no momento de identificar e promover mudanças educacionais e de adotar indicadores de avaliação. E analisar, principalmente, se não caberia nestes processos a participação de professores, funcionários, alunos e outros segmentos da sociedade, captando suas contribuições de forma verdadeiramente democrática e legitimadora da avaliação. Assim, seria possível discutir como promover mudanças qualitativas nas instituições educativas, de forma que: os elementos locais não fossem desprezados mas, ao contrário, valorizados na prática cotidiana; a preocupação com o desenvolvimento regional oferecesse alternativas consistentes e coerentes; a preocupação com o econômico não sobrepujasse o humano.

Finalizando este tópico, destacamos balanço recente dos vinte anos do ‘Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe’ (Unesco, 2001), que considera a importância de docentes atuarem não só no âmbito imediato da ação mas, também, na definição de políticas públicas de educação. Caso contrário, afirma-se que eles perdem a perspectiva profissional de seu próprio trabalho, considerando sua tarefa apenas “aplicar” aquilo que, em um nível superior, foi estabelecido para o sistema (DIAS BARRIGA; ESPINOSA: 2001).

Com estas considerações, verificamos que o caráter técnico, neutro e objetivo evocado no discurso das políticas e modelos governamentais de avaliação do sistema de ensino brasileiro não se sustenta. Apenas a adoção de uma concepção de educação que tem nas exigências do mercado sua principal referência – e que busca, portanto, aumentar a produtividade e a eficiência com menor custo – justifica a implementação de uma avaliação centrada no controle de resultados e da gestão.

É importante destacar que a questão que se coloca não é a falta de pertinência ou de relevância, na avaliação, de temas e itens relacionados à competitividade e à qualidade com vistas ao atendimento de demandas do mercado, mas a total ausência de **elementos sócio-humanísticos**, de modo a afirmar valores e práticas que só servem a instituições vinculadas à reprodução de capital. Afinal, não deve a educação/escola ocupar-se, também, da formação do cidadão? De cultivar o respeito a princípios que permitam a convivência respeitosa e pacífica entre indivíduos com diferenças culturais, de gênero, religiosas? Se ousarmos responder afirmativamente a estas questões, faz-se preciso repensar todo o processo educativo: a formação de professores, os conteúdos curriculares, as ‘competências’ a serem ensinadas... e como, quando, por quê e por quem será feita a avaliação!

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS – A AVALIAÇÃO COMO “CONSTRUÇÃO SOCIAL”

Ao longo deste texto ressaltamos que a avaliação é, necessariamente, uma construção social, à medida que envolve lutas de poder, conflitos entre diferentes formas de ver o mundo, a educação, o homem, o papel da ciência e da tecnologia, entre outros. Tais diferenças, embora possam não estar explícitas (e com frequência não estão!), na teoria e na prática avaliativa, refletem diretamente sobre ela. Buscamos, portanto, alertar para o inevitável *caráter relativo* - pois referente a um determinado tempo, lugar, sujeitos e contexto – dos critérios, resultados e juízos da avaliação.

*“As realidades sociais e, portanto, educativas... são dinâmicas, múltiplas e diversas, comportam conflitos e contradições, admitem interpretação, escolhas e organização por parte dos sujeitos nela implicados. Por isso, os processos de avaliação precisam ser validados... pelo caráter intersubjetivo, participativo, ou seja, pelos agentes do processo, que conseguem acordos nos confrontos de representações distintas e são capazes de articulá-las e reorganizá-las em conjuntos de significação mais ampla e coerente”* (DIAS SOBRINHO, 2000:80).

Do mesmo modo, é preciso atentar para as *diferentes concepções dos fins e meios da educação* subjacentes ao discurso e à prática da avaliação. Se esta, por um lado, privilegia elementos práticos e utilitários, que consideram a aquisição e produção de conhecimento em seus valores de instrumentalização profissional e competitividade no mercado, de outro, ocorre a exclusão do processo educativo em sua perspectiva de construção da emancipação humana e social. Uma concepção de educação restrita à função de treinamento de mão-de-obra, sem preocupação com a formação de sujeitos autônomos e cidadãos, tende a contrapor os resultados da performance individual aos da cooperação, da solidariedade, da formação de valores éticos e morais que permitam uma sociedade mais justa.

E, assim, chegamos aos possíveis *usos* da avaliação. Em um contexto de escassez de recursos e redução do gasto público, ela vem sendo utilizada para medir competências e distribuir recursos. O problema é que,

quando a avaliação comparativa é aplicada a instituições e seres humanos, identificando os ‘mais capazes’ ao mesmo tempo que os ‘inefizes’ e ‘incompetentes’, ela promove competição e classificação elitista. Ela não contribui para fornecer dados quanto a potencialidades não exploradas; apontar progressos ou dificuldades, erros ou acertos dos processos desenvolvidos, além de suas causas; ajustar ou aperfeiçoar métodos e técnicas. Não traz, portanto, contribuições e subsídios para a melhoria da ação pedagógica – justamente o que se espera de uma avaliação no campo da educação (DIAS SOBRINHO, 2001:12).

---

**A questão não é a falta de pertinência ou de relevância de temas relacionados à competitividade e à qualidade com vistas ao atendimento de demandas do mercado, mas a total ausência de elementos sócio-humanísticos.**

---

A dificuldade de imprimir à avaliação um caráter democrático/representativo também pode fazer com que políticos, dirigentes, grupos dominantes se utilizem da legitimidade de ‘especialistas’ e da ‘neutralidade’ científica para justificar mudanças e reformas que, embora chamadas ‘modernizadoras’, trabalhem para manter o *status quo*. Ou, ainda, levem em direção contrária aos interesses da sociedade. Por isso, reforçamos a idéia de que a elaboração da avaliação deve contar com ampla participação dos elementos nela interessados, em especial dos que sofrem seus impactos. E que, na ‘negociação’ entre os atores, sejam explicitados os valores e interesses embutidos na construção de indicadores e juízos sobre os resultados.

A avaliação da educação foi introduzida no Brasil no contexto do neoliberalismo, que a utiliza como parte de uma política de adequação de instituições ao *ethos* competitivo do mercado, via ênfase no controle de resultados. Apesar destes revelarem indicadores que podem subsidiar discussões sobre a melhoria do sistema de ensino, buscamos tornar perceptíveis as dificuldades e limitações que uma política de avaliação da educação, feita nesta perspectiva, encontra para efetivamente atingir este objetivo.

Em uma reflexão sobre os processos de inovação e a natureza dos fenômenos sociais, HOUSE (1988) auxilia na identificação de elementos que podem contribuir para a compreensão das diversas dimensões da avaliação. Segundo este autor, os processos de utilização do conhecimento em relação à melhora da prática educativa possuem ao menos três perspectivas: (i) a tecnológica, em que subjaz a idéia de produção; (ii) a política, em que persiste a de negociação; (iii) a cultural, em que reside a de comunidade. Nesta linha, temos que os atuais modelos de avaliação têm estado atentos às condições materiais de produção de ciência e tecnologia (perspectiva extremamente necessária em todas as

áreas, com destaque para as de saúde e meio ambiente) e às exigências do mercado. Mas têm se furtado de utilizar instrumentos e métodos de análise que abarcam as outras perspectivas, desprezando aspectos fundamentais da formação dos indivíduos, do ser humano.

Parece-nos claro que esta tendência 'tecnicista' de construção social da avaliação não é um fenômeno isolado, mas decorre de um processo que limitou a educação ao desenvolvimento de características/competências utilizadas no mercado. Cabe, portanto, inicialmente, recuperar os princípios e objetivos da educação em relação ao indivíduo e à sociedade:

*"...a capacitação técnica não deve vir separada da social, os valores do mundo da economia, tais como eficiência, produtividade e competência gerencial, devem se integrar aos valores essenciais da humanidade, como democracia, liberdade, solidariedade, respeito à diversidade, reconhecimento de alteridade. A técnica há de ser amplamente desenvolvida, porém articulada à ética"* (DIAS SOBRINHO, 2001:17).

Com este prisma é possível fazer com que a avaliação também priorize o sujeito, a formação, a subjetividade, oferecendo condições para uma participação mais crítica do processo de produção, indo além da instrumentalidade e da técnica (idem:13). Ou então, como propõe AFONSO (2000), fazer com que a avaliação, recu-

sando como irreversível a configuração das políticas educativas que priorizam o mercado, seja capaz de rearticular educação, Estado e comunidade em direção à emancipação social, ao invés da regulação.

*"O que está em causa, uma vez mais, é, por um lado, o caráter redutor de algumas perspectivas de avaliação... e, por outro, a necessidade de desocultar o caráter ideológico que se esconde na imputação da responsabilidade da crise econômica à escola pública, quando esta tem sido (e nos últimos anos com maior evidência empírica) vítima das decisões macroeconômicas que a impossibilitam de desenvolver projetos com qualidade democrática e científico-pedagógica"* (AFONSO, 2000:129-130).

A atual política de avaliação da educação no Brasil, assim como seus resultados até este momento, não têm conseguido contribuir para uma educação voltada às aspirações e demandas de construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Resta, às instituições e educadores, o desafio de elaborar projetos político-pedagógicos (no caso das escolas de ensino fundamental e médio) ou planos de desenvolvimento institucional (no caso das instituições de ensino superior) nos quais a avaliação concorra de fato para o aperfeiçoamento de toda a comunidade e para a reflexão do papel da educação no desenvolvimento social.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, P. *Balanço do neoliberalismo*. In: GENTILI, P.; SADER, E. (org.) **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, (1995), pp. 9-23.
- AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- ANGULO, F. *Evaluación del sistema educativo: algunas respuestas críticas*. **Cuadernos de Pedagogía** n°219, 1993, pp. 8-15.
- BONNIOL, J.J.; VIAL, M. **Modelos de Avaliação**. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- CASTRO, C.; CARNOY, M. (orgs.) **Como anda a reforma da educação na América Latina?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- CATAPAN, A.; THOMÉ, Z. **Trabalho & Consumo – para além dos parâmetros curriculares**. Florianópolis: Insular, 1999.
- COOK, T. D.; REICHARDT, C. S. **Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa**. Madrid: Ed. Morata, 1995. (2° ed.)
- DÍAZ BARRIGA, A.; ESPINOSA, C. I. *El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos*. **Revista Iberoamericana de Educación**, Número 25, Janeiro-Abril 2001.
- DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- DIAS SOBRINHO, J. *Avaliação: técnica e ética*. **Revista Avaliação**, Campinas, vol. 6, n° 3 (21), setembro/2001. pp.07-19.

- DINIZ, E. (1997). **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- GIDDENS, A. **Sociología**. Madrid: Alianza Editorial, S. A., 2000.
- HOUSE, E. *Tres perspectivas de la innovación educativa – tecnológica, política y cultural*. **Revista de Educación** n° 286. Madrid, 1988. pp.5-34.
- \_\_\_\_\_ *Tendencias en Evaluación*. **Revista de Educación** n°299. Madrid, 1992. pp.43-55.
- MORIN, E. **Ciência com Consciência**. Mem Martins, Publicações Europa-América, 1994.
- NEAVE, G. *On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe*. **European Journal of Education**, n° 1-2, 1988.
- PÉREZ GÓMEZ, A. I. *Compreender o ensino na Escola: modelos metodológicos de investigação educativa*. In SACRISTAN, J. G. *Compreender e transformar o ensino*. Porto Alegre: ARTMED, 1998.
- PERRENOUD, Ph. **Construir as Competências desde a Escola**. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- POPKEWITZ, T. **Reforma Educacional - uma política sociológica**. Poder e Conhecimento em Educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- SGUISSARDI, V. *Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior*. In: SGUISSARDI, V. (org.) **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, pp.41-70.
- SILVA, T. T. **Documentos de identidade - uma introdução às teorias do currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- SOARES, M. C. *Banco Mundial: políticas e reformas*. In: DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; PUC/SP; Ação Educativa, 1996, pp.15-41.
- SOUZA, F. M. C. *Alguns indicadores do Ensino Superior no Brasil*. **Revista Avaliação**, Campinas, vol. 2, n° 1, março/1997. pp.41-48.