

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA: RETROSPECTIVA E QUESTIONAMENTOS

**ELBA SIQUEIRA DE SÁ BARRETTO
GLÁUCIA T. FRANCO NOVAES**

RESUMO

Sem a pretensão de um exame exaustivo, o texto faz uma retrospectiva das experiências de uso da avaliação institucional na educação básica no Brasil desde meados dos anos 1990. Observam-se iniciativas de avaliação não só nos ensinos fundamental e médio, seja em escolas isoladas ou em redes públicas, mas também na educação infantil. Em anos recentes, esta última etapa tem sido objeto de ações do Ministério da Educação e de entidades colaboradoras visando à disseminação em âmbito nacional dessa prática. O estudo encontra grande convergência nos referenciais teórico-metodológicos adotados na avaliação institucional da escola, invariavelmente comprometidos com a perspectiva de melhoria da qualidade da educação, assim como nos procedimentos para sua implementação. Discute ainda questões comuns, suscitadas pelo seu emprego.

PALAVRAS CHAVE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL • EDUCAÇÃO BÁSICA • QUALIDADE DA EDUCAÇÃO • BRASIL.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN LA EDUCACIÓN BÁSICA: RETROSPECTIVA Y CUESTIONAMIENTOS

RESUMEN

Sin la pretensión de efectuar un examen exhaustivo, el texto presenta una retrospectiva de las experiencias de uso de la evaluación institucional en la educación básica en Brasil desde mediados de los años 1990. Se observan iniciativas de evaluación no sólo en la educación básica y media, tanto en escuelas aisladas o en redes públicas, como también en la educación infantil. En años recientes, esta última etapa ha sido objeto de acciones del Ministerio de Educación y de entidades colaboradoras con miras a diseminar en ámbito nacional dicha práctica. El estudio encuentra una gran convergencia en los referentes teórico-metodológicos adoptados en la evaluación institucional de la escuela, invariablemente comprometidos con la perspectiva de mejora de calidad de la educación, así como en los procedimientos para su implementación. Discute asimismo temas comunes, suscitados por su empleo.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL • EDUCACIÓN BÁSICA • CALIDAD DE LA EDUCACIÓN • BRASIL.

INSTITUTIONAL EVALUATION IN BASIC EDUCATION: RETROSPECTIVE AND INQUIRIES

ABSTRACT

Without attempting a thorough examination, this text makes a retrospective about the uses of institutional evaluation in basic education in Brazil, since the mid-1990s. We noticed that evaluation initiatives are not only in elementary and secondary schools, whether in singulars schools or public systems, but also in early childhood education. In recent years, these last ones have been the object of action of the Ministry of Education and of collaborating bodies aiming to spread this practice on a national scale. The study finds a large convergence in the theoretical-methodological references adopted for the institutional evaluation of the school, invariably committed to the perspective of improving the quality of education as well as in the proceedings for its implementation. It also addresses common issues, raised by their application.

KEYWORDS INSTITUTIONAL EVALUATION • BASIC EDUCATION • EDUCATIONAL QUALITY • BRAZIL.

A avaliação institucional na educação básica no Brasil é pouco expandida, se considerarmos a abrangência que possui na educação superior e a profusão de estudos e reflexões que tem gerado nesse nível. Dão prova disso a ausência de referências a essa prática na maioria dos sítios das secretarias de educação de estados e municípios, a escassa documentação a respeito no âmbito dos órgãos gestores da educação básica, bem como os raros estudos sobre experiências realizadas ou em curso encontrados nas principais revistas científicas. Apenas nos anos mais recentes, a avaliação institucional começa a ser disseminada nas redes municipais de ensino de todas as regiões do País, mediante a utilização de instrumentos voltados especificamente para a apreciação da qualidade da educação ofertada pelas instituições de educação infantil.

Como o próprio nome indica, a avaliação institucional destina-se à avaliação de instituições como escolas e universidades e estende-se também aos sistemas educativos e às políticas e programas. Tem como foco os processos, relações, decisões e resultados das ações (FERNANDES, 2001). Na aceção de autoavaliação, tal como usualmente empregada na

educação básica, é um processo desencadeado na escola que implica a participação de toda comunidade escolar e tem como propósitos diagnosticar os pontos fortes e necessidades da instituição com base na coleta sistemática de informações e da reflexão conjunta sobre elas, propor encaminhamento para os problemas detectados e acompanhar sua implementação, buscando a melhoria da qualidade educacional.

Os pressupostos que têm inspirado as experiências de avaliação institucional na educação básica desde as primeiras iniciativas implicam, invariavelmente, o envolvimento dos diferentes atores concernidos com o projeto educativo da escola, a apreciação conjunta de todas as dimensões da instituição e a negociação e busca de acordos sobre as melhorias desejadas e a qualidade que se quer imprimir às ações educativas. Mais do que a mera adoção de procedimentos técnicos, a avaliação institucional investe em um processo mais amplo de mudança cultural e dos modos de trabalhar dos profissionais da escola e de autorrevisão da instituição, que busca devolver o protagonismo aos principais atores do projeto educativo.

Seus fundamentos são semelhantes aos que embasam o conceito de avaliação educacional e que informam as políticas de avaliação institucional participativa na educação superior, tendo Jose Dias Sobrinho¹ como seu principal expoente entre os autores brasileiros.

AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NAS REDES DE ENSINO E SUAS ABORDAGENS

O PROJETO PIONEIRO DO CEARÁ

Uma das primeiras experiências de avaliação institucional na educação básica da qual se obteve registro é relatada no livro de Maria Estrela Fernandes (2001). Nessa publicação é discutida a base teórica e detalhada a construção do Projeto de Implantação da Avaliação Institucional nas Escolas Públicas no Ceará, entre 1996 e 1999.

O conceito de avaliação adotado deriva da concepção de educação calcada na teoria crítica e na razão dialógica desenvolvida pela Escola de Frankfurt. Desse ponto de vista,

1 A avaliação que adota os fundamentos e princípios da avaliação institucional participativa na educação superior, tal como vem sendo defendida no âmbito acadêmico brasileiro, é proposta pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) instituído em 2004. O Sinaes sucedeu o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub), de 1993, ambas iniciativas desenvolvidas na esfera do Ministério da Educação (DIAS SOBRINHO, 2010).

o processo educacional é uma prática social historicamente construída que promove a reprodução social, mas que também, contraditoriamente, cria condições para que se operem mudanças transformadoras nos padrões socioculturais hegemônicos na perspectiva da emancipação humana. Admitindo que avaliar é o ato de acompanhar a construção do conhecimento do aluno, a avaliação escolar constitui um processo reflexivo de construção da prática e da aprendizagem do estudante, tendo em mira a formação de cidadãos que atuem criticamente na sociedade, objetivo maior da educação. Trata-se de um processo de caráter sistemático que contempla a aprendizagem do aluno em todas as suas dimensões e demanda a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar em uma teia de comunicação multidimensional.

A implantação da avaliação institucional coordenada pelo Núcleo de Pesquisa e Avaliação Educacional da Secretaria de Educação Básica do Ceará envolveu, na primeira etapa (1996-1997), 44 escolas estaduais de Fortaleza, e estendeu-se, na segunda etapa (1998-1999), a 200 escolas da rede no interior do estado.

A iniciativa subsidiou o tratamento do tema pelo Programa Nacional de Capacitação a Distância de Gestores Escolares, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) em 2000, numa clara indicação do caráter desejável que assumia a introdução dessa prática avaliativa nas redes públicas de ensino do País.

CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DA QUALIDADE NA ESCOLA

Em 2003, a Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa, juntamente com o Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (MEC/Inep) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e com a colaboração de outras organizações atuantes no campo da educação, passou a desenvolver um conjunto de indicadores da qualidade na escola, tendo como público-alvo a comunidade escolar (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

Daí resultou o Indique, uma coleção de indicadores da qualidade na educação que fazem parte de uma metodologia

de autoavaliação da escola, subsidiada por materiais de fácil compreensão, capazes de mobilizar a participação de seus diferentes atores. Os indicadores são avaliados pelos diferentes segmentos da comunidade escolar – professores, grupo gestor, funcionários, alunos, pais –, podendo incluir outros sujeitos e entidades como Conselho Tutelar, lideranças locais e ONGs. As avaliações são feitas mediante discussões em grupos heterogêneos, compostos pelos distintos segmentos, acerca de questões relativas aos propósitos educacionais, condições de funcionamento da escola e práticas e atitudes presentes no cotidiano escolar.

Os Indicadores da Qualidade na Educação do Ensino Fundamental são compostos por sete dimensões: ambiente educativo; prática pedagógica; avaliação; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar; acesso e permanência dos alunos na escola.

Ao longo do tempo, outros Indicadores da Qualidade na Educação foram construídos pela Ação Educativa em colaboração com o MEC, Unicef e outras entidades. Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil, lançados no Fórum da União Nacional de Dirigentes Municipais (Undime) em 2009, foram distribuídos pelo MEC em todos os municípios brasileiros, unidades educacionais, secretarias estaduais e municipais de educação, conselhos de educação, grupos de pesquisa em educação infantil das universidades e membros dos Fóruns de Educação Infantil de todos os estados (BRASIL, 2009). Esses indicadores são igualmente compostos por sete dimensões: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens; interações; promoção da saúde; espaços, materiais e mobiliários; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

Os Indicadores Relações Raciais na Escola, elaborados em diálogo com comunidades escolares, pesquisadores e ativistas desse campo, foram produzidos em 2013, buscando enfrentar as questões postas pelo racismo.

A abordagem do Indique está comprometida com o fortalecimento da gestão democrática das escolas. Reconhecendo

a importância de fazer valer a voz da comunidade local, o propósito é mobilizar e comprometer todos os envolvidos no diagnóstico da realidade, indicar prioridades, formular projetos de ação, monitorar os resultados e apresentar reivindicações e propostas para as políticas vigentes, no sentido de assegurar a todos o direito à educação de qualidade. O instrumental fornece elementos para a escola se conhecer e reconhecer, propor ações de melhoria, mas pode também constituir um recurso de controle democrático das políticas dos sistemas de ensino. Gera demandas para a administração da rede escolar e esta precisa estar mobilizada para ouvir, negociar e fazer a sua parte (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2007).

Os materiais e a metodologia do Indique têm sido utilizados em programas do Ministério e secretarias de educação, projetos de ONGs e de institutos empresariais em parcerias com escolas e sistemas escolares. Têm ainda servido como referência básica para a elaboração de instrumentos e abordagens que advogam princípios semelhantes adotados por diferentes redes estaduais e municipais de ensino.

UMA EXPERIÊNCIA INOVADORA NO MUNICÍPIO GAÚCHO DE IGREJINHA

Em 2004, a Secretaria da Educação de Igrejinha, município de pouco mais de 30 mil habitantes, iniciou um processo de implantação da avaliação institucional na sua rede de ensino. Considerada experiência inovadora pelo Inep, esse órgão enviou observadores ao local, os quais produziram um relatório que procura elucidar os procedimentos adotados com o intuito de sugerir a adoção de propostas do gênero (HIZIM; AMMANN, 2009). O documento refere-se ao período de 2004 a 2008.

A primeira avaliação evidenciou a necessidade de aprimoramento do instrumental construído para a sua operacionalização e de um balanço permanente de sua aplicação. Mostrou também a importância do material para a formulação do plano de ação a ser implantado. Nos dois anos iniciais, a avaliação concentrou-se nos aspectos organizacionais, que, uma vez equacionados, deram lugar à ênfase nos aspectos pedagógicos, a partir de 2007. A Secretaria Municipal de Educação (SME) ampliou então o intervalo de tempo de aplica-

ção dos instrumentos e a execução dos planos de ação para dois anos, constatando a necessidade de um período mais longo para se compreender as mudanças nos processos pedagógicos.

AUTOAVALIAÇÃO EM ESCOLAS ESTADUAIS DO PARANÁ

Entre 2004 e 2006, a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED/PR) implantou a autoavaliação institucional como modelo de avaliação nas escolas. Denominado Programa de Avaliação Institucional da Educação Básica, tinha como objetivo criar um movimento emancipatório, formativo e educativo de complementação, aperfeiçoamento e articulação dos processos avaliativos do sistema estadual.

As primeiras atividades, em 2004, envolveram a SEED e seus dirigentes, a Fundação para o Desenvolvimento Educacional do Paraná (Fundepar), Núcleos Regionais de Educação e chefias para a discussão da proposta de avaliação institucional, sua concepção e forma de implantação. Após essa fase, foram realizadas oficinas regionais com todos os diretores das escolas com o propósito de envolvê-los na proposta. Para subsidiar as discussões e o trabalho com a rede, foi produzido o Caderno Pedagógico (MIKA, 2008), contendo os pressupostos da avaliação institucional, os procedimentos pelos quais ela se institui, as dimensões do instrumento de avaliação (que reproduzem, grosso modo, as propostas da Ação Educativa) e sugestões de instrumentos e técnicas de coleta de dados.

Alguns dos poucos estudos disponíveis com o objetivo de conhecer e fazer um balanço do modo como foi desenvolvida a autoavaliação institucional nas escolas foram realizados por Brandalise e Martins (2011) e Brandalise (2015) a propósito desse programa em escolas estaduais de um município paranaense.

No primeiro estudo, tendo como universo 38 escolas estaduais que oferecem o ensino fundamental do 6º ao 9º ano e o ensino médio no município, foram coletados dados e depoimentos de pessoas representativas da coletividade, obtendo um retorno de 28 questionários com informações sobre o perfil dos gestores das escolas e questões abertas

sobre o programa. As autoras notam que a participação predominante na avaliação foi dos pedagogos e diretores de escola e assinalam coerências e inconsistências entre o discurso e a prática. Mostram que os sujeitos reconhecem a importância da avaliação institucional, mas também a dificuldade de integrá-la nas atividades cotidianas. Daí seu escasso desenvolvimento nas escolas com vistas a subsidiar a tomada de decisões. Como aspectos positivos, o estudo assinala que, por se tratar de uma experiência única nas unidades escolares, serviu para desencadear a reflexão no seu interior e para construir a base para o seu desenvolvimento organizacional e institucional, mas também para o conhecimento público de suas potencialidades e fragilidades.

Brandalise (2015) retoma posteriormente a avaliação da implantação do programa nesse mesmo universo, agora na perspectiva da análise do ciclo de políticas proposta por Stephen Ball (2001). O exame dos textos do programa e a consideração da percepção dos gestores das escolas apontam para a reinterpretação e reinvenção da política pelas comunidades escolares. Embora tenha havido participação dos profissionais na formulação do programa e na construção do instrumento utilizado, a autora considera que a adoção de um instrumento único para todas as escolas estaduais oferece indício do estilo verticalizado com que foram desencadeadas as medidas, o que se contrapõe aos pressupostos emancipatórios apregoados nos documentos. Constata escassa mobilização, sensibilização e formação dos atores escolares para realizar a avaliação institucional com características mais reflexivas. Registra falta de retorno da sistematização dos resultados por parte da coordenação estadual, falta de apoio às escolas na superação das fragilidades e mesmo de incentivo e suporte à continuidade do processo. Ainda que a interpretação e utilização dos resultados tenham sido diversas entre as escolas, Brandalise afirma que, na maioria delas, a contribuição da avaliação foi significativa. Ela conclui que, apesar do avanço para a análise, reflexão e planejamento das ações das escolas, o programa foi desacreditado pela descontinuidade da política, o que responderia pela dificuldade de incorporação dessa forma de avaliação nas atividades regulares das instituições.

PROCESSO PARTICIPATIVO NA REDE MUNICIPAL DE CAMPINAS

Em 2005, a Secretaria Municipal de Educação de Campinas, no estado de São Paulo, deflagrou um processo de avaliação institucional participativa na rede de ensino, baseado no formato avaliativo que vinha sendo gestado pelo Laboratório de Observação e Estudos Descritivos (Loed) da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/Unicamp), com o qual firmou parceria. Foram 11 as escolas da rede municipal que aderiram inicialmente à proposta, sete do ensino fundamental e quatro da educação infantil, entre 2005 e 2006. Entre 2007 e 2008, um plano de implantação da avaliação institucional participativa, elaborado por uma comissão de especialistas da SME com assessoria do Loed, foi estendido a toda a rede municipal (42 unidades escolares).

Duas publicações da Secretaria Municipal de Educação, organizadas por Mara De Sordi e Eliana Souza, refletem sobre a experiência. Elas agregam textos sobre os fundamentos teórico-metodológicos da proposta com vistas a oferecer subsídio à atuação das escolas, propõem formas de abordagem, analisam estratégias de implantação e discutem questões suscitadas pelas diferentes dimensões das atividades envolvidas. Fazem, no 2º volume, uma releitura do processo de implementação da política de avaliação institucional, recorrendo principalmente à perspectiva dos diferentes segmentos da comunidade escolar (SORDI; SOUZA, 2009, 2012).

Os princípios que norteiam a avaliação institucional adotada têm como principais trabalhos de referência, entre os dos autores brasileiros, os de José Dias Sobrinho (BALZAN; DIAS SOBRINHO, 1995; DIAS SOBRINHO, 2005, 2010) e de outros especialistas do campo da avaliação também da Unicamp, como Luiz Carlos Freitas, e a própria Mara de Sordi.² Assume-se que a avaliação institucional é um processo coletivo de reflexão que deve ser global e que não se presta a ranqueamentos ou classificações de escolas ou de profissionais, nem deve conduzir a punições ou recompensas. Ela pressupõe a conjugação da autoavaliação com a avaliação de pares e com o olhar externo.

Especial atenção é conferida ao conceito de “qualidade negociada”, tomado também como princípio. Inicialmente

² Ver, entre outros, FREITAS *et al.* (2009).

proposto por Bondioli (2004) na Itália, e desenvolvido por Freitas (2005) no Brasil, ele é retomado nas publicações da SME a partir do pressuposto de que a noção de qualidade é socialmente construída e, portanto, variável no tempo e no espaço de acordo com os interesses dos grupos organizados dentro da instituição e no âmbito mais amplo da sociedade abrangente em que esta se situa. O princípio da qualidade negociada na educação passa a ser entendido, assim, como o melhor que uma comunidade escolar pode conseguir diante das condições que possui, a fim de fornecer a todos os alunos a formação e a instrução previstas por meio de escolhas ético-políticas fundadas em uma educação democrática e emancipatória. Considerando que a qualidade da educação não é uma questão de opção no serviço público, e sim uma obrigação, pondera-se, contudo, que as condições oferecidas para obter a qualidade que se busca devem ser levadas em conta.

O modelo de avaliação institucional compreende a avaliação interna, a avaliação externa e o sistema de avaliação de desempenho dos alunos, e conta com o acompanhamento dos pesquisadores do Loed, considerado de grande valia no apoio ao processo. A avaliação interna, ou autoavaliação, constitui o componente central, coordenado por uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada escola, em que o orientador pedagógico desempenha um papel-chave como articulador. O processo incide sobre a revitalização do projeto político-pedagógico da escola. A avaliação externa é realizada pela equipe educativa das instâncias regionais da rede municipal, por meio de abordagens que podem incluir visitas *in loco*. A avaliação do desempenho dos alunos é feita por sistema próprio, construído com a participação dos profissionais da rede, mas as escolas municipais também fazem parte das avaliações padronizadas de âmbito nacional.

A parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e a universidade, desde o início da experiência até anos recentes, ensinou a produção de análises mais alentadas que se prestam não somente a embasar e a pensar junto os desafios e possibilidades desse modelo de avaliação como brinda com formulações propositivas os interessados na questão. A ideia de que a avaliação institucional pode estabelecer uma

mediação fecunda entre a avaliação da aprendizagem do aluno (nível micro) e a avaliação de sistema (nível macro) é disseminada na rede por meio de um texto de Sordi e Ludke (2009). Essa mediação permite que a avaliação da aprendizagem, tradicionalmente enclausurada na esfera de atuação do professor, ultrapasse tal fronteira e amplie a visão dos docentes. Possibilita que, pela reflexão compartilhada, os profissionais da escola ampliem a compreensão do caráter multifacetado do fenômeno educativo, superando a visão circunscrita aos resultados da aprendizagem obtidos em circunstâncias pontuais sem a consideração dos processos em que se ancoram. A avaliação institucional tende a fortalecer os professores em seus saberes, assegurando-lhes voz e vez nos processos de qualificação da escola. Dá-lhes ainda ocasião de se posicionarem diante dos dados da avaliação externa da aprendizagem dos alunos, que ganha centralidade nos sistemas escolares brasileiros, municinando-os para utilizar relatórios e estatísticas com vistas a esclarecer aspectos do cotidiano com que se defrontam, seja para aceitar as evidências ou para questioná-las, e para formular estratégias que tenham sentido para eles, fortalecendo seu compromisso com a qualidade das aprendizagens de todos.

Em 2012, Sordi toma como referência a experiência de avaliação institucional participativa em curso na rede municipal de Campinas para a análise das potencialidades e limites do processo. Elege como objeto de estudo duas reuniões entre os gestores da administração central e os atores das escolas, ocorridas em 2011 e 2012, e que constituíram o ápice da negociação para cumprir o disposto na política instaurada, uma vez que as tratativas anteriores estiveram voltadas para o interior das próprias escolas. E se propõe a identificar as concepções de qualidade educacional e de avaliação encontradas nas comissões de avaliação das escolas e nos dirigentes e sua aderência ao projeto.

A despeito das alterações na estrutura organizacional da Secretaria e da mudança de secretários da educação, Sordi nota que a fala oficial preserva as concepções de qualidade e de avaliação adotadas e insiste, em ambos os encontros, sobre a necessidade de assegurar a aprendizagem dos alunos.

Ela constata avanços das comissões de avaliação na proposição do seu projeto de qualificação da escola pelo exame empírico das formulações apresentadas, e infere que a qualidade da negociação melhora de um encontro para outro – o que confirma a importância da continuidade do processo. Preparadas para a negociação com o poder público, as comissões passam a fornecer dados mais objetivos sobre a realidade das escolas, submetendo-os à discussão pública. A qualidade das intervenções melhora, com o aumento da participação dos profissionais da educação, mas permanece baixa a participação dos pais e funcionários; e os estudantes, numericamente representativos, não têm voz ativa. Da parte da SME, a decisão do Secretário de Educação de incluir mais membros dos órgãos gestores para ouvir as escolas e dar explicações no segundo encontro pode ser considerada um progresso. A maior relevância atribuída às questões pedagógicas nas comissões das escolas – provavelmente em razão do roteiro utilizado, como argumenta Sordi – pode ser considerada positiva, ainda que predominem reivindicações ligadas à infraestrutura. Como afirma autora:

[...] a comunidade escolar parece estar incorporando a proposta de avaliação participativa e assumindo algum protagonismo na qualificação do seu projeto pedagógico. Especialmente as famílias celebram a possibilidade de dialogar diretamente com o poder central e ouvir as explicações que fragilizam a qualidade da escola de seus filhos [...]. Isso ajuda a manter o tom da conversa entre atores do topo e da base em um nível de concepção de qualidade do ensino bem superior ao daquele induzido pelas políticas de responsabilização vertical. (SORDI, 2012, p. 507-508)

ESTUDOS SOBRE OS USOS DO INDIQUE

Em 2007-2008, a Ação Educativa realizou uma pesquisa exploratória sobre os usos do Indique no ensino fundamental, seus limites e resultados (RIBEIRO; GUSMÃO, 2010). Foram realizadas entrevistas e grupos focais com representantes de secretarias de educação (seis municipais e três estaduais) de duas escolas e três localidades de diferentes estados, incluindo diretores,

professores, funcionários, alunos e familiares, do que resultou um total de 83 sujeitos, entre os quais duas mães e um aluno. A análise, feita com base em padrões internacionais de qualidade das avaliações, e à luz dos desafios do campo da avaliação, procurou averiguar a precisão/rigor das informações obtidas, sua utilidade e a factibilidade do material.

Segundo a percepção dos usuários, o Indique propicia avaliações com graus de precisão capazes de gerar mudanças, tais como: maior envolvimento e responsabilidade da comunidade escolar em relação às atividades da escola, elaboração/revisão do projeto pedagógico e melhoria da infraestrutura, da gestão das escolas e da rede. O reconhecimento da adequação do Indique para avaliar as necessidades dos envolvidos e de comprometê-los com a melhoria das instituições foi ressaltado pela maioria dos entrevistados, o que reitera o potencial de utilidade do instrumento. Usuários apontam ainda a descoberta de um sentido formativo para a avaliação e o fortalecimento de mecanismos de diálogo, negociação, comunicação e gestão. Quando utilizado em todas as escolas da rede, o Indique pode favorecer a troca de conhecimentos entre as escolas; tornar mais próxima e confiável a relação entre as secretarias de educação e as unidades educacionais; e fortalecer a responsabilidade pela educação por parte de escolas e das secretarias, tornando mais claros os papéis de cada instância. Quanto à factibilidade do material, constata-se que ela pode ser limitada por vários motivos: descontinuidade administrativa, falta de acompanhamento, incentivo, retorno e apoio, tanto às escolas quanto às secretarias de educação, havendo dependência da estimulação de instituições externas.

Esses resultados são observados em contextos permeados por tensões próprias do universo da avaliação (questionamento das finalidades, resistências, temores, desconfortos); ou decorrentes das relações políticas dentro das escolas (resistência de aceitar a capacidade dos diversos segmentos da comunidade escolar para participar da avaliação, em particular, a das famílias; centralização/compartilhamento do saber/poder), ou ainda das relações entre as escolas e as secretarias de educação (compartilhamento/centralização do poder, disputa de modelos educacionais).

Em 2008, Ribeiro e Gusmão examinaram 103 planos de ação elaborados por escolas cuja experiência de utilização do Indique foi acompanhada pela Ação Educativa. A pesquisa abrangeu unidades escolares de quatro estados (São Paulo, Goiás, Paraná e Minas Gerais), a maioria pertencente a redes municipais do interior paulista (89). A análise mostra que, a despeito da diversidade das escolas, os problemas e propostas apresentados sobre as diferentes dimensões do instrumento tendem a ser recorrentes (RIBEIRO; GUSMÃO, 2011).

Conforme as autoras, as comunidades escolares são detentoras de conhecimentos passíveis de serem mobilizados para o enfrentamento de boa parte das fragilidades que identificam. No processo de avaliação institucional, os atores sociais que dela participam colaboram com sua capacidade de observação e julgamento, seu conhecimento sobre a instituição, seu desejo de melhoria em relação à qualidade da educação existente e com propostas encaminhadas nessa direção, as quais tendem a incidir sobre a atuação de todos os seus segmentos.

Para alguns dos problemas detectados parece haver menor conhecimento consolidado sobre como enfrentá-los, como os que se referem à participação dos pais na vida escolar e na aprendizagem dos filhos, ou aqueles relacionados à agressividade dos alunos e aos conflitos presentes na unidade escolar. A baixa participação e o reduzido envolvimento dos familiares, reiteradas vezes apontados nos planos de ação, sugerem que engajar os pais em planos de melhoria talvez seja uma das principais dificuldades da escola.

Entre as respostas às dimensões do Indique, chama a atenção também a dificuldade de propor encaminhamentos para a prática pedagógica, inclinando-se as escolas a identificar os problemas detectados nessa dimensão com fatores externos a ela, o que, de certo modo, poupa os profissionais da educação no que diz respeito à explicitação de suas responsabilidades precípuas. O próprio desafio de tornar as aulas mais interessantes e motivadoras aparece formulado especialmente diante de situações de evasão e abandono da escola pelos alunos, mas está pouco presente nas sugestões relativas às práticas cotidianas de sala de aula.

Apenas quando são propostos pelo instrumento parâmetros mais específicos e detalhados de qualidade, como os que aparecem na dimensão ensino e aprendizagem, que se afunila na aprendizagem da leitura e escrita, é que a comunidade escolar se mostra mais à vontade para discutir e propor alternativas. As dificuldades mais apontadas são as de aprendizagem dos alunos, que continuam sendo atribuídas, majoritariamente, a problemas de comportamento e à falta de estrutura das famílias. Mas também são mencionadas a insuficiência de formação dos professores e a escassez de livros e espaços para leitura. As soluções aventadas passam por propostas específicas sobre a formação docente, criação de espaços próprios para leitura com materiais adequados e suficientes, e igualmente pelo envolvimento e orientação dos familiares sobre como apoiar os filhos nas aprendizagens.

Nas soluções propostas, muitas ações remetem à convivência dos diferentes segmentos da comunidade escolar e à criação de canais de diálogo e de divulgação de informações, o que pode indicar que as escolas sentem a necessidade de melhorar as relações entre seus atores e contornar as características burocráticas do sistema escolar ou de criar condições de compartilhamento de objetivos por todos.

Observa-se, entretanto, que para quase todos os problemas, exceto na dimensão ensino-aprendizagem, a solução apontada é a realização de palestras. Depreende-se que estas seriam consideradas suficientes para incidir sobre as dificuldades, mudar práticas ou situações, o que, de certo modo – acrescentamos nós – reproduz as medidas que mais são adotadas pelas redes de ensino em resposta às deficiências detectadas. Essa postura contribui para supervalorizar a atuação pontual de especialistas externos e mascara a falta de referências para propostas mais centradas nas mudanças das práticas.

Com relação aos usos do Indique na educação infantil, os resultados disponíveis constituem, eles próprios, elementos de avaliação de uma política que vem sendo assumida pelo Ministério da Educação com a colaboração de vários parceiros. Em 2011, secundado pelo Unicef, a Ação Educativa, a Undime e o Instituto Avisa Lá, o MEC coordenou o monitoramento do

uso dos Indicadores, realizando um mapeamento nacional sobre o modo como estes foram apropriados nos municípios pelas redes e unidades educativas. O objetivo era subsidiar as secretarias municipais de educação quanto ao aprimoramento de ações de apoio às creches e pré-escolas em processos de autoavaliação participativa. A pesquisa de avaliação propunha-se também a trazer aportes à gestão da política educacional visando à mobilização de educadores, pesquisadores, lideranças locais e familiares, bem como à implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2013).

A despeito do esforço para lograr a distribuição universal dos materiais, constatou-se que por volta de 30% das unidades educacionais não os receberam. A maior incidência de respostas sobre a utilização dos indicadores está localizada nos municípios de até 30 mil habitantes,³ com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alto e médio e Ideb⁴ entre 4,1 e 6,0. Seis municípios de capitais também declararam fazer uso dos materiais.

Os indicadores prestam-se, por sua vez, a utilizações bem diversas. A mais frequente tem sido a autoavaliação dos estabelecimentos educacionais, tal como proposto pelos formuladores. Segue-se o seu emprego na formação das equipes de profissionais das unidades educativas e das secretarias de educação, e como subsídio para o planejamento das atividades escolares, particularmente para o diagnóstico da escola e, em alguma medida, para a elaboração do projeto pedagógico. Esses usos sugerem que os indicadores podem estar contribuindo para suprir a ausência ou escassez de material pedagógico que municie a proposta educativa das redes e unidades educativas. Em menor proporção, os indicadores são ainda utilizados como avaliação externa. A identificação das modalidades de emprego dos instrumentos da avaliação institucional não é, entretanto, suficiente para que se tenha uma compreensão mais clara dos usos que dela são feitos nas suas diferentes acepções.

A pesquisa constata o pouco envolvimento dos familiares nas ações de formação para o uso do instrumento, o que sugere que a proposta de avaliação conjunta pela comunidade escolar ainda não teria sido bem apreendida pelos

³ No País, os municípios com população de até 30 mil habitantes constituem em torno de 80% do total.

⁴ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, aferido pelo MEC/Inep.

agentes escolares. Registra, também, pouco empenho dos estabelecimentos conveniados no emprego dos indicadores. O esperado, segundo o estudo, é que o quadro geral obtido pela avaliação de monitoramento forneça elementos para embasar decisões e apoiar a organização e implementação de ações complementares pelo Ministério de Educação, visando ao desenvolvimento de propostas que possibilitem a consolidação de uma sistemática de avaliação da educação infantil. Os termos dessa política estão conformes com as orientações do então projeto de Plano Nacional de Educação (PNE) em discussão no Congresso Nacional, as quais se consolidam com a promulgação do PNE em 2014 (BRASIL, 2014).⁵

SISTEMA DE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA NO RIO GRANDE DO SUL

Orientada pela concepção de educação de qualidade social como direito do cidadão, a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul instituiu, na gestão 2011-2014, o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (Seap/RS) com o objetivo de melhorar a educação básica. A avaliação institucional, pautada por um planejamento com abordagem participativa e pedagógica, tem por objetivo possibilitar que escolas, órgãos intermediários e órgão central da Secretaria Estadual de Educação (SEE) façam a análise constante do processo de ensino-aprendizagem, das condições em que ele ocorre e dos resultados a que chega, oferecendo elementos para a reorganização e ressignificação da prática escolar, bem como para a promoção de ações comprometidas com a aprendizagem de todos. Espera-se que favoreça também a consolidação da colaboração da Secretaria com as instituições de educação superior (RIO GRANDE DO SUL, 2012). O instrumento de avaliação institucional proposto foi construído com base nas propostas de várias organizações governamentais e não governamentais.

Sobre a medida, foram encontradas apenas informações oficiais.

5 De acordo com o PNE/2014, até o segundo ano de vigência do Plano, a avaliação da educação infantil deverá ser realizada a cada dois anos para aferir: a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes, com base em parâmetros nacionais de qualidade (PNE, meta 1, estratégia 1.6).

COOPERAÇÃO ENTRE PESQUISADORES BRASILEIROS E PORTUGUESES

No âmbito de um acordo de cooperação acadêmica internacional, firmado em 2012 entre a Universidade de São Paulo, a Universidade Estadual de Campinas e a Universidade do Porto, pesquisadores aliaram-se a profissionais de 20 escolas públicas (13 no Brasil e sete em Portugal) e de setores administrativos da educação básica e iniciaram processos de autoavaliação referenciados no conceito de qualidade negociada. O objetivo é provocar transformações e desenvolver novas relações dentro e fora da escola que favoreçam os segmentos socialmente mais fragilizados, reforçando a aprendizagem estratégica da competência coletiva dos atores sociais a favor da escola pública de qualidade. A iniciativa contrapõe-se à lógica das avaliações padronizadas que geram mudanças indesejáveis na gestão dos sistemas educacionais e deformam o conceito de autonomia da escola, naturalizando as desigualdades escolares (MENDES et al., 2015). Segundo os autores, o trabalho oferece indícios da potencialidade de construções coletivas em que se identificam o protagonismo e a reflexão dos atores escolares. A articulação entre universidade pública e educação básica fomenta a qualificação no interior da escola e colabora igualmente para o desenvolvimento de atividades de estudo, pesquisa e extensão no interior da universidade. Oferece a todos os envolvidos subsídios para o enfrentamento das políticas de responsabilização vertical, orientadas não somente pelos resultados dos estudantes nas avaliações externas.

VALIDAÇÃO DA METODOLOGIA EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE CUIABÁ

Entre 2013-2014, a Fundação Carlos Chagas (FCC), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), desenvolveu uma metodologia de avaliação institucional visando a: promover o envolvimento da comunidade escolar e o desenvolvimento de seus profissionais no processo de reflexão, formulação/revisão e acompanhamento das ações educativas; e subsidiar ações de monitoramento da

gestão da rede de ensino do ponto de vista pedagógico e administrativo (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2014).

Tendo em conta a literatura nacional e internacional sobre o tema e as experiências brasileiras, e tomando como ponto de partida a abordagem proposta pela Ação Educativa/Inep/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para a formulação do Indique, construiu-se um modelo próprio de avaliação institucional da escola, que tal como nas demais iniciativas, compreende a avaliação interna, ou autoavaliação, e a avaliação externa. Contribuíram com aportes conceituais para a formulação do modelo os autores brasileiros que subsidiaram as propostas das principais experiências mencionadas neste artigo, bem como as reflexões de estudiosos de países europeus, em especial as de Antonio Bolívar (2006).

Estudos recentes sobre os resultados das avaliações de sistema mostram que a distância entre as escolas com Ideb alto e as de rendimento baixo tem aumentado no País (SOARES; ALVES, 2013). Sabe-se, contudo, que as escolas com baixo rendimento não melhoram justamente porque não têm condição para tanto. Elas precisam de um processo mais longo e assistido para chegar a níveis aceitáveis; não sabem exatamente o que têm de fazer para melhorar, e os resultados das avaliações são insuficientes para orientar as mudanças exigidas no desenvolvimento do currículo e nas práticas.

Além disso, como argumenta Bolívar, não há teoria que sustente que a melhor motivação para os avanços desejados sejam os prêmios e sanções. Assim como aponta os limites das avaliações de sistema, esse autor alinha comentários críticos e estudos sobre as avaliações institucionais em centros educativos europeus, indicando que elas sozinhas não incidem suficientemente sobre as aprendizagens dos alunos. Para ele, a avaliação de sistema, quando não investida de conotações mercadológicas, e a avaliação institucional – embora com pressupostos epistemológicos diversos e irreduzíveis uns aos outros – podem jogar um papel complementar nas escolas e redes de ensino.

Bolívar sustenta que a avaliação padronizada do rendimento dos alunos tende à uniformidade: todas as escolas

devem ter como meta alcançar o mesmo nível, a despeito da variabilidade que apresentem. No enfoque técnico da avaliação externa, a melhoria assenta-se na medida “objetiva” das variáveis de entrada, processo e saída, e o pressuposto é que a escola existe como uma realidade social e é suficientemente importante para influir nos resultados de aprendizagem dos alunos. Já a proposta de avaliação institucional questiona a possibilidade de trabalhar com uma foto fixa. A escola como comunidade social deve ser construída, em vez de se apresentar apenas por meio de seus resultados. Para o autor, a avaliação interna é imprescindível para gerar compromisso institucional e constitui elemento-chave de desenvolvimento de seus profissionais. Precisa, porém, do olhar externo, que a retroalimenta com informações provenientes de outras fontes. A avaliação externa, por sua vez, precisa da avaliação interna, que lhe confere substância e evita o seu descolamento da realidade local.

As dimensões e indicadores da qualidade na escola, que compuseram um Guia da Avaliação Institucional (AVI) no município de Cuiabá, concebido como instrumento de autoavaliação da unidade escolar, foram formulados a partir da sua relevância em relação às especificidades da rede e aos aspectos apontados pela literatura, obedecendo aos princípios que regem a educação brasileira e amparam o exercício da docência. A versão inicial do Guia da AVI foi submetida à discussão com diretores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas e técnicos da SME que, como juízes, procederam à primeira validação do instrumento.

O processo de sensibilização para a realização da avaliação institucional incluiu cursos de formação para os educadores da rede. O modelo foi aplicado em estudo piloto, realizado em uma amostra intencional de 24 escolas da rede municipal, entre as 85 existentes com oferta de ensino fundamental, e submetido a procedimentos de análise qualitativa e quantitativa, de modo a possibilitar a validação da abordagem empregada e sua utilização em escala ampliada.

A avaliação externa, compreendida como parte dos modelos de avaliação institucional, não se confunde com a avaliação de sistema. No caso em discussão, a avaliação externa,

de iniciativa da rede municipal, foi delegada à Fundação Carlos Chagas. Como integrante da avaliação institucional, ela visa a propiciar um diálogo com as escolas e um contraponto com os dados da avaliação interna, possibilitando articular informações de procedência variada de modo a tornar o processo mais diverso e plural. Assim concebida, pretende contribuir para que as escolas não se prendam somente às justificativas de seus resultados, às tensões locais ou à excessiva subjetividade de seus atores.

Para a realização da avaliação externa, a FCC valeu-se da colaboração de observadores locais, chamados facilitadores, que desempenharam uma dupla função junto às escolas: a de acompanhar e apoiar o processo de implementação da AVI e a de oferecer evidências complementares sobre as circunstâncias de aplicação do instrumento e a respeito das dimensões por meio das quais se procurou retratar o funcionamento das escolas. Também foram sistematizadas informações do censo escolar sobre o fluxo de alunos e recursos de infraestrutura das escolas; das avaliações de sistema, relativas à evolução da aprendizagem dos alunos e ao Ideb; e do censo demográfico. As escolas receberam dois Boletins. O primeiro, com dados específicos de cada escola a fim de que ela pudesse se situar em relação à própria rede e às demais,⁶ e o segundo contendo a síntese dos resultados de sua própria avaliação.

⁶ Essas informações por escolas estão disponíveis nos meios eletrônicos, mas as redes de ensino ainda não têm o hábito de acessá-las e de refletir sistematicamente com base nelas.

O Guia para a realização da avaliação institucional é composto por cinco dimensões referentes a aspectos institucionais que caracterizam as unidades escolares. Estas são operacionalizadas em indicadores que se reportam a aspectos específicos da realidade escolar e que, por sua vez, são detalhados por descritores, os quais permitem identificar com que gradação de qualidade eles aparecem na escola. As dimensões abarcam as condições físicas e materiais da escola; a gestão escolar; seus profissionais; condições de acesso, permanência e sucesso dos alunos na escola; e currículo e prática pedagógica.

Embora a avaliação institucional seja eminentemente qualitativa, explora-se a possibilidade de adoção de um enfoque de cunho mais quantitativo sem alterar de modo substancial

as diretrizes do processo avaliativo. Daí a proposição de uma sistemática de cálculo para a criação de um indicador síntese que permita realizar uma série de análises estatísticas com o objetivo de verificar a consistência do próprio instrumento da AVI e de buscar respostas para indagações do seguinte teor:

- os resultados obtidos com a aplicação do instrumento permitem identificar aspectos em que as avaliações mais favoráveis se concentram? Quais são eles? Existem dados na literatura que apontam ou explicam as tendências observadas?
- as avaliações mais ou menos positivas encontradas nas respostas em alguns indicadores ou dimensões do instrumento podem ser observadas como tendência geral do grupo, ou se associam a determinados subgrupos de escolas em razão de seus contextos específicos?
- variações na forma de avaliar os descritores são sustentadas por justificativas das escolas que guardam correspondência com os valores atribuídos a eles (bom, razoável, precário)?
- escolas com pontuações mais negativas tendem a apresentar justificativas que representam avaliações mais críticas do que as demais?

A quantificação dos dados possibilita ainda que as escolas obtenham um retrato mais sintético de seus pontos fortes e fragilidades e façam aproximações entre os resultados que obtiveram a partir das diferenças encontradas nas diversas dimensões do instrumento, entre os resultados dos alunos e os contextos específicos em que estão situados os estabelecimentos de ensino. O enfoque quantitativo permite também descrever as tendências de avaliação das diferentes dimensões analisadas, tal como encontradas no conjunto das escolas, oferecendo subsídio às ações de monitoramento por parte dos gestores da rede municipal.

Dada a natureza qualitativa dos dados produzidos, torna-se de todo improcedente a interpretação das respostas ao instrumento mediante um indicador único que tenha a pretensão de estabelecer relações precisas com indicadores

de contexto e de rendimento dos alunos, e que possa servir como medida de coerção ou para o ranqueamento das escolas. O que se espera é que esse tipo de abordagem constitua um recurso que efetivamente contribua para que cada escola avance em seu propósito de oferecer ao conjunto dos alunos uma educação de qualidade, à medida que consegue ter uma ideia mais clara das ações educativas que dela dependem e dos apoios que precisa receber do sistema de ensino. Ao mesmo tempo, a síntese dos dados da avaliação institucional possibilita aos gestores uma apreensão mais abrangente e aprofundada das demandas e dificuldades das unidades educativas e favorece o seu comprometimento com a provisão de meios, recursos e incentivos que viabilizem a melhoria almejada.

ALGUMAS QUESTÕES RECORRENTES

A retrospectiva das iniciativas documentadas mostra, em primeiro lugar, uma grande convergência em torno dos pressupostos teórico-metodológicos que as embasam e dos autores que os fundamentam, assim como a grande similaridade de procedimentos adotados para a implementação da avaliação institucional na educação básica. Os poucos textos mais reflexivos encontrados ocupam-se, predominantemente, da explicitação das perspectivas teórico-metodológicas adotadas e, por vezes, da elucidação e do questionamento dos processos de implantação da proposta, que, em vários casos, chega a se constituir como política dos próprios sistemas educativos. Nesses textos é frequente que transpareça a preocupação pedagógica de justificar a atualidade e relevância de seus fundamentos e de ofertar subsídios àqueles interessados em abraçar a proposta. Entretanto, quase não existem estudos que analisem os resultados das avaliações institucionais com base em evidências; tampouco foram encontradas análises mais abrangentes e sistemáticas sobre os seus efeitos de maior alcance.

No plano das ideias educacionais, a avaliação institucional está originalmente ligada à grande virada conceitual responsável por situar a instituição escolar como polo central

das políticas educativas, uma vez que é por ela que passam necessariamente as mudanças que se espera operar nas suas práticas (NÓVOA, 1992). Nesse quadro de referências, a avaliação institucional passa a ser concebida como instrumento privilegiado para o desencadeamento da reflexão coletiva dos atores educacionais sobre sua prática e sobre as condições em que ela é exercida, além do que, ela agrega, sob o ângulo da perspectiva dialógica, os embates com a comunidade escolar ampliada. É nessas referências que também buscam se ancorar as atuais políticas de formação inicial e continuada de docentes.

À proporção que cresce a importância da avaliação padronizada dos resultados de aprendizagem dos alunos e que aumenta sua influência na regulação dos sistemas educacionais – ao ponto de ela vir a se tornar um dos eixos estruturantes das reformas do setor público incidindo sobre sua forma de gestão, currículos e políticas docentes –, a avaliação institucional, adotada concomitantemente pelos sistemas de ensino, tende a desempenhar um papel secundário nas políticas educativas. Talvez seja esse um dos fatores que contribui para explicar a sua baixa capacidade de institucionalização nas redes escolares.

Ainda que a avaliação institucional gere ricas experiências, estas tendem a ser pontuais e ligadas a conjunturas específicas, não persistindo como condutas permanentes nas redes de ensino. Em algum sentido, a incorporação da avaliação institucional nas atividades regulares das escolas está associada aos tempos e espaços requeridos para a implantação e consolidação de comportamentos que condizem com a mudança institucional proposta, o que não é tarefa para curto prazo. Em algumas redes, prevê-se que a avaliação institucional seja realizada em períodos relativamente largos de tempo, enquanto em outras há indícios de que se trata de intervenções por períodos curtos. Mas apenas no município de Campinas foi possível vislumbrar um processo desencadeado com uma prospecção de mais longa permanência.

Conforme muitos dos atores envolvidos na avaliação institucional, trata-se de procedimentos morosos, que demandam tempos e espaços de que efetivamente não se dispõe na escola,

ou que podem ser facilmente obstruídos por mudança de prioridades nas orientações políticas da rede, pela alternância de gestão, ou transformados em meros procedimentos burocráticos que não tangenciam os problemas cruciais da instituição. O desafio é criar um dispositivo de mudança que, para se tornar sustentável, requer apoios, incentivos, o desenvolvimento de capacidades de longo prazo e de relações de confiança e reciprocidade entre as escolas e o poder central, o que não corresponde necessariamente ao tempo político que possuem os responsáveis pela sua implantação, ou às suas inclinações.

Não menos importante para a institucionalização dessa modalidade de avaliação é o estímulo oferecido às escolas e às secretarias de educação pelas entidades que acompanham sua implementação. Sem ele, como tem sido observado, o processo parece não prosperar. A interação rede de ensino e universidade tem alimentado, pelo menos em alguns casos, uma interpretação da avaliação institucional como alternativa à avaliação de sistema e como resistência aos seus efeitos redutores do currículo, de incentivo à competitividade entre pares e escolas, e de aumento da segregação escolar. Mas há indicações de que, não apenas sob a influência das universidades, redes e escolas também optam pela avaliação institucional como forma de se contrapor aos impactos considerados deletérios da avaliação de resultados.

Os estudos apontam que, de modo geral, a avaliação institucional pode contribuir com um diagnóstico mais apurado da escola e propiciar condições para o encaminhamento compartilhado de alguns de seus problemas. Mas evidenciam também grande dificuldade dos atores escolares de formular com maior clareza os problemas de caráter pedagógico e de melhor equacionar as medidas que contribuam para a sua superação.

É sintomático que, tal como comentado, os indicadores das práticas pedagógicas do instrumento de avaliação institucional da educação infantil, que nada mais representam do que o esforço de operacionalização do currículo de acordo com as orientações federais, possam ser tomados, eles mesmos, como as próprias referências de currículo para os

estabelecimentos educacionais que não têm claro o que devem fazer para conduzir as atividades educativas com as crianças.

Chama a atenção igualmente, no Índice do ensino fundamental, o fato de que as propostas de encaminhamento de questões pedagógicas pelas escolas só tendem a ser mais explícitas e objetivas nos aspectos em que o instrumento propõe alternativas didáticas específicas para elas. A dificuldade de focalizar as questões pedagógicas – constatada nos encontros das comissões de avaliação com os secretários de educação em Campinas –, bem como de aventar medidas para redirecioná-las, encontradas no estudo piloto de Cuiabá, igualmente constitui um indício de que a dimensão em que está o cerne das atividades educacionais da escola permanece ainda como a caixa preta das políticas de educação.

A avaliação padronizada dos resultados dos alunos vem sendo sobejamente criticada por estar tomando o lugar do currículo, ao induzir os esforços das escolas tão somente para o que é avaliado nesses moldes e, até mesmo, por substituir as didáticas, orientando as atividades pedagógicas meramente para a obtenção do sucesso nas provas. Ironicamente, no entanto, quando se aventa a possibilidade de que os indicadores das avaliações institucionais, evidentemente em menor medida e com menos força e impacto, também possam estar ocupando o lugar do currículo onde ele não existe ou não informa suficientemente as práticas educativas, é preciso também um alerta. Para essas discrepâncias, devem estar atentos os formuladores e executores das políticas públicas, bem como as instituições formadoras dos profissionais da educação. Não é na avaliação, em quaisquer das suas modalidades, mas na construção do projeto educativo em torno do qual ela deve girar que reside a capacidade de sustentar os avanços significativos da qualidade da educação a que aspira a sociedade.

Por último, em meio às complexas relações de poder que permeiam os processos de transmissão/aquisição do conhecimento na escola, resta-nos retomar alguns aspectos do relacionamento entre escola e alunos e seus familiares, suscitados pelos trabalhos analisados.

Tem sido uma constante entre os documentos examinados a menção à escassa participação dos pais na avaliação institucional, não obstante seja esse um requisito fundamental da proposta e um pressuposto da gestão democrática que a sustenta. Observou-se que a voz dominante nos processos avaliativos tem sido a dos profissionais da educação, guardadas as tensões que se expressam pelos jogos de poder entre as posições institucionalmente hierarquizadas que eles ocupam. Não deixam, porém, de existir registros de contribuição significativa de pais em unidade escolares, do interesse de participar manifesto por vários deles sem que logrem conciliar as convocações para a discussão do processo da avaliação institucional com seus outros afazeres, assim como há registros de contribuições relevantes dos alunos em certos estabelecimentos e, até mesmo, de mobilizações por eles encabeçadas.

Ainda que haja nas escolas, e particularmente nas escolas públicas, dispositivos institucionais destinados a assegurar a participação dos pais nos conselhos de escola, no plano de desenvolvimento da escola, no seu projeto político-pedagógico e, por vezes, nos conselhos de classe, as condutas das unidades escolares em relação à interação com os familiares dos alunos são bem diversas. Se há aquelas que favorecem o seu convívio no ambiente escolar, promovem circunstâncias que propiciam o seu envolvimento em atividades variadas, outras existem que rechaçam a participação das famílias, tendem a desqualificá-las e criam dificuldades de acesso aos pais sobre o que se passa dentro dos muros da escola. Não obstante, quer sejam as escolas mais ou menos favoráveis à interação com os pais, o fato é que a presença ativa de familiares nas instâncias de gestão compartilhada é rara e, quando ocorre, é geralmente de um número reduzido de familiares. Não tem sido diferente nas atividades demandadas para realizar a avaliação participativa.

Ribeiro e Gusmão (2010) assinalam, por sua vez, as tensões e as dificuldades de compartilhar conhecimentos entre os diferentes segmentos da comunidade escolar, particularmente entre docentes e famílias no que diz respeito às práticas pedagógicas. A tendência à apreciação mais positiva das dimensões

que envolvem diretamente as atividades dos profissionais da escola, em contraposição à valoração mais negativa das famílias e dos alunos, tem sido encontrada nos processos de avaliação institucional. A apreciação que os profissionais da educação, de modo geral, tendem a fazer das famílias na avaliação institucional é semelhante à que mencionam as pesquisas educacionais há várias décadas. Os problemas e as dificuldades de aprendizagem nas escolas continuam sendo imputados predominantemente aos alunos e seus familiares. Mas, mesmo no caso em que foram comparadas escolas em que se concentram as avaliações menos e mais favoráveis à população usuária, a ênfase em ambos os grupos costuma recair no insuficiente acompanhamento pelas famílias das lições de seus filhos ou na pouca participação dos pais nas atividades da escola, o que se torna mais incisivo quando os alunos apresentam maiores dificuldades.

Como bem argumenta Carvalho (2004), as relações entre escola e família estão baseadas na divisão do trabalho de educação das crianças e adolescentes entre essas duas instâncias, e envolvem expectativas recíprocas. O discurso educacional e as práticas escolares articulam os trabalhos educacionais realizados pela escola e pela família, subordinando esta última à primeira. As expectativas da escola sobre a contrapartida educacional dos pais são alimentadas por um modelo ideal de família, que desconsidera os modos de educar próprios dos diferentes segmentos sociais da população, a diversidade dos arranjos familiares e as relações de gênero que estruturam a divisão do trabalho em casa e na escola, assim como as desvantagens culturais e materiais da maioria das famílias cujos filhos frequentam a escola básica.

É sabido que tais expectativas são mais facilmente cumpridas por famílias de classe média, cujo capital cultural se assemelha aos valores implícitos na cultura escolar no tocante às condutas em relação ao saber e ao conhecimento, o que acaba sobrecarregando as mães com tarefas pedagógicas que pertencem propriamente ao domínio escolar e não ao doméstico. Assim sendo, o mais provável é que os insistentes reclamos da escola a respeito do baixo rendimento dos alunos e a demanda por apoio das famílias resultem em

reprimendas e agressões às crianças e adolescentes pelos familiares. São, no entanto, insuficientes para fomentar os hábitos de estudo que os pais não adquiriram em seus tempos de criança e de escola. Podem ainda contribuir para que as famílias se afastem mais da escola quando a opinião que elas têm sobre seus filhos não condiz com a versão depreciativa que a dinâmica interna de produção do fracasso escolar tende a gerar, sobretudo sobre os alunos que não vão bem nos estudos.

É certo que os resultados escolares estão fortemente associados ao nível socioeconômico e cultural da população, e que as condições precárias de vida interferem desfavoravelmente nas condições de aprendizagem dos alunos. Não obstante, embora com as limitações apontadas, parece não se esgotar o potencial que tem a avaliação institucional de tornar públicas e mais evidentes para as escolas, e para os sistemas educacionais que as mantêm, as alternativas para obter aqueles avanços que só deles dependem para assegurar uma educação com melhor qualidade a toda a população.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA et al. (Coord.). *Indicadores da qualidade na educação*. 3. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2007.
- BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BALZAN, Newton C.; DIAS SOBRINHO, José (Org.). *Avaliação institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995.
- BOLÍVAR, Antonio. Avaliação institucional: entre o rendimento de contas e a melhoria interna. *Gestão em Ação*, Salvador, v. 9, n. 1, p. 37-60, jan./abr. 2006.
- BONDIOLI, Anna (Org.). *O projeto pedagógico da creche e sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BRANDALISE, Mary A. T. Avaliação educacional da escola pública: os descaminhos de uma política educacional. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 1, (Edição especial), p. 55-74, 2015.
- BRANDALISE, Mary A. T.; MARTINS, Clícia. B. Programa de avaliação institucional da educação básica do Paraná: da produção à implementação da política na escola. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 435-456, set./dez. 2011.
- BRASIL. *Lei 13005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Indicadores da qualidade da educação infantil*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. *Monitoramento do uso dos indicadores da qualidade na educação infantil*. Brasília, DF: MEC, Unicef, Ação Educativa, Undime, Instituto Avisa Lá, 2013. Disponível em: <[www.http://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

CARVALHO, Maria Eulina P. Modos de educação, gênero e relações escola família. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 41-58, jan./abr. 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento de formação cidadã e desenvolvimento da sociedade democrática: por uma epistemologia da avaliação. In: RISTOFF, D.; ALMEIDA JÚNIOR, V. P. *Avaliação participativa, perspectivas e desafios*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2005.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

FERNANDES, Maria Estrela A. *Avaliação institucional da escola: base teórica e construção do projeto*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001.

FREITAS, Luiz C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, Luiz C.; SORDI, Mara R. L. De; MALAVASI, Marcia S.; FREITAS, Helena. *Avaliação educacional: caminhando na contramão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Avaliação institucional das escolas da rede municipal de Cuiabá*. Validação do modelo avaliativo institucional externo e interno em uma amostra de escolas. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá; Unesco, 2014. Relatório de Pesquisa.

HIZIM, L.; AMMANN, M. *Avaliação institucional da SME de Igrejinha/RS*. Brasília, DF: MEC/Inep. Diretoria de Estudos Educacionais. Laboratório de experiências inovadoras em gestão educacional. Maio, 2009. Relatório de pesquisa de campo.

MENDES, Geisa S. C. V. et al. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1283-1298, dez. 2015.

MIKA N. M. Avaliação institucional como instrumento de melhoria do processo ensino-aprendizagem. *Caderno Pedagógico*. Paraná: Secretaria de Estado da Educação. Programa de Desenvolvimento Educacional. Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2008.

NÓVOA, Antonio. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Coord.). *As instituições escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote: IIE, 1992. p. 13-43.

RIBEIRO, Vanda M.; GUSMÃO, Joana B. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 823-847, set./dez. 2010.

RIBEIRO, Vanda M.; GUSMÃO, Joana B. Uma análise dos problemas detectados e soluções propostas por comunidades escolares com base no Índice. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 457-470, set./dez. 2011.

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

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. Orientações para a avaliação institucional. *Caderno de Avaliação*, n. 1 e n. 2, out. 2012.

SOARES, J. Francisco; ALVES, Maria Teresa G. Efeitos das escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 149, set./dez. 2013.

SORDI, Mara R. L. De. Implicações ético-políticas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 485-510, abr./jun. 2012.

SORDI, Mara R. L. De; LUDKE, Menga. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 313-336, jul. 2009.

SORDI, Mara R. L. De; SOUZA, Eliana S. (Org.). *A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública: a rede municipal de Educação de Campinas como espaço de aprendizagem*. Campinas, SP: Secretaria Municipal de Educação; Millenium, 2009.

SORDI, Mara R. L. De; SOUZA, Eliana S. (Org.). *A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública: o processo de implementação na rede municipal de Campinas em destaque*. Campinas, SP: Secretaria Municipal de Educação, 2012. v. 2.

ELBA SIQUEIRA DE SÁ BARRETTO

Consultora da Fundação Carlos Chagas (FCC). Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP), São Paulo, São Paulo, Brasil
essb@fcc.org.br

GLÁUCIA T. FRANCO NOVAES

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (FCC), São Paulo, São Paulo, Brasil
gnovaes@fcc.org.br

Recebido em: MARÇO 2016

Aprovado para publicação em: MAIO 2016