

## GESTÃO EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO

Wanda Cristina Mendes Camargo

### RESUMO

*O presente trabalho apresenta algumas considerações sobre o gestor educacional, que, salvo raras exceções, exerce suas funções sem formação específica na área de administração. Este gestor é responsável pela implantação do projeto pedagógico institucional e pelo adequado funcionamento das atividades didáticas de toda a instituição de ensino, exercendo liderança em ambiente competitivo e submetendo-se a avaliações periódicas. Tais avaliações são internas, como as realizadas pela Comissão Própria de Avaliação; ou externas, como as procedidas pelo SINAES ou pela comunidade em que se insere a escola. Descreve também a forma pela qual o processo de avaliação, mudando socialmente a imagem da instituição, reestrutura suas relações com as entidades governamentais e a comunidade. Analisa algumas concepções de avaliação, e sua potencialidade em constituir-se como modalidade de controle e legitimidade organizacional, extrapolando o microambiente escolar e interferindo na forma de organização social, suas perspectivas de avanço e percepção de qualidade.*

*Palavras chave: Gestor educacional. Avaliação. SINAES. Qualidade. Práticas avaliativas.*

### ABSTRACT

*The following work will examine the responsibilities of the Educational Manager, who, more often than not, performs his job without the necessary training as an Administration Manager. This manager is responsible for implementing the institutional pedagogic project as well as being responsible for the well functioning of the institution itself. He performs in a highly competitive environment as goes through constant performance evaluations. These are internal evaluations, like the ones performed by the Commission of Evaluation; or external, in which case they are performed by SINAES or by the local community. The work will also analyze how this evaluation process will change the perception of local communities towards the Institution and therefore restructure its relationship with government and those communities. It will also analyze certain evaluations concepts and how they can become a method for potential control and organization of the Institution. So this method can reach beyond the educational environment and be perceived as a social benefactor through quality and growth potential.*

*Keywords: Education Manager; Evaluation; SINAES; Quality; Evaluation methods.*

### Biografia

Mestre em Ciências Geodésicas pela UFPR, engenheira civil e licenciada em Física. Aposentada como professora Adjunta da UFPR, onde exerceu cargos de chefia e coordenação, foi membro do Conselho de Administração desta instituição, além de avaliadora para o Ministério de Educação. Atualmente é assessora da Presidência das Faculdades Integradas do Brasil. [wcmc@mps.com.br](mailto:wcmc@mps.com.br)

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração surgiu como ciência estruturada no final do século XIX, tendo como objeto o ordenamento eficaz da produção; entendendo-se por produção a criação, manutenção e otimização de riquezas tangíveis (como bens utilitários), ou intangíveis (como informação e cultura), constituindo-se a Administração no “processo de tomar decisões sobre objetivos e utilização de recursos”. (MAXIMIANO, 2008, p. 6)

A Administração fundamenta-se em cinco variáveis: tarefa, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia. A evolução, interação e importância dessas variáveis no tempo e nos processos originaram as teorias administrativas, inicialmente com Frederick Taylor que enfatizava a importância das tarefas e buscava a eficiência no nível de operação e Henri Fayol, preconizando a busca da eficiência máxima, valorizando a estrutura organizacional. Vê-se nestas teorias o indivíduo como homem econômico, que teria importância apenas do ponto de vista do consumo e da produção, sem ênfase nas demais dimensões humanas.

Aos poucos, a esta visão mecânica do trabalhador contrapõe-se novas teorias administrativas, mudando o foco do homem econômico para o homem social. Os objetivos organizacionais, as práticas administrativas e as condições ambientais (externas às organizações, em micro ou macroambientes) passam a ser discriminados de forma mais abrangente em suas relações funcionais, e passa-se a denominar gestão ao processo de coordenação das funções básicas da Administração. Tais funções, na interpretação de Peter Drucker, são: Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar (PODC); podendo ser definidas separadamente, porém executadas em conjunto. Planejamento constitui-se em “definir o futuro da empresa, principalmente, suas metas, como serão alcançadas e quais são seus propósitos e seus objetivos” (ARAÚJO, 2004, p. 169), ou como “ferramenta que as pessoas e as organizações usam para administrar suas relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo decisório”. (MAXIMIANO, 2002, p. 105). No planejamento avalia-se as condições presentes do ambiente e da organização e as medidas a tomar para que seus objetivos sejam atingidos.

No entanto, “pode-se constatar que [...] se fosse possível sequenciar, diríamos que depois de traçada(s) a(s) meta(s) organizacional(ais), é necessário que as atividades sejam adequadas às pessoas e aos recursos da organização, ou seja, chega a hora de definir o que deve ser feito, por quem deve ser feito, como deve ser feito, a quem a pessoa deve reportar-se, o que é preciso para a realização da tarefa”. (ARAÚJO, 2004, p. 169).

Nenhuma destas ações é realizada por máquinas, ou seja, elas implicam na existência de um gestor, para exercer liderança e responsabilizar-se pela ação de motivar pessoas, para que trabalhem num objetivo comum. A função deste gestor abrange execução, processo este que “consiste em realizar as atividades planejadas que envolvem dispêndio de energia física e intelectual” (MAXIMIANO, 2002, p. 119).

A literatura especializada lista como possíveis qualidades do gestor, em múltiplas variedades, sua capacidade de gerir os recursos organizacionais de forma a obter satisfação do cliente com adequado entrosamento de sua equipe, dispêndio mínimo de recursos e alta eficácia.

Cabe-lhe a organização empresarial, “o processo de dispor qualquer conjunto de recursos em uma estrutura que facilite a realização de objetivos. O processo organizacional tem como resultado o ordenamento das partes de um todo, ou a divisão de um todo em partes ordenadas”, (MAXIMIANO, 2008, p. 111); a definição das metas empresariais, a forma de sua efetivação, e o sequenciamento das tarefas utilizando os recursos materiais e o pessoal que compõe a organização.

Ao gestor compete também liderar, motivar as pessoas para que se comprometam e trabalhem no objetivo comum, acompanhando as atividades, corrigindo possíveis desvios, para garantir a execução do planejado, e normalmente seus níveis de atuação são definidos por complexidade em estratégico, tático e operacional.

No nível estratégico o gestor tem responsabilidade sobre toda a organização, suas atividades são pouco padronizadas, tem alto grau de autonomia e de poder de decisão. Em nível tático a atuação abrange uma ou várias unidades de negócio, as atividades tem média padronização, tem razoável autonomia e participação relativa nas decisões. Já no nível operacional, a responsabilidade é sobre as atividades desem-

penhadas, o nível de padronização é mais elevado, e a autonomia costuma ser baixa, com pouca participação nas decisões.

Considera-se que o sucesso de uma empresa é resultado, em grande parte, da atuação e da capacidade dos seus gerentes, que conduzem e orientem seus liderados em direção aos objetivos a serem atingidos. Em função disso, as mais recentes teorias administrativas preconizam a mudança da forma de organização, substituindo a gestão centralizada e profundamente hierárquica pela estrutura em rede, pós-moderna, baseada na tecnologia da informação e possibilitando ao gestor assumir uma liderança facilitadora. O trabalho, sob a batuta deste gestor, envolveria menos conflitos, estaria fundamentado no comprometimento e na cooperação.

O novo design da hierarquia coloca o conhecimento como fonte do poder organizacional, e reforça a importância do líder nos seus procedimentos.

Porem, as teorias administrativas, mesmo as mais modernas, embora sejam dinâmicas, ao transformar-se em função das mudanças conjunturais, “são tributárias das antigas escolas de administração e do modelo burocrático de organização, uma vez que continuam propagando métodos funcionalistas, estratégias redutoras de conflitos e formas de dominação” (PAULA, 2002, p. 01), e recorrem a uma forma positivista de abordar as relações sociais.

Nenhuma modalidade administrativa é neutra ideologicamente, e mesmo as idéias de integração, consenso e democratização, difundidos nos programas de qualidade total, que apregoam flexibilidade no trabalho, oportunidade de interferência nos processos de produção e luta por direitos, são criticadas hoje como ofertantes de falsas vantagens e ilusórias quanto ao potencial de participação ao trabalhador.

O final do século XX trouxe mudanças nas condições sócio-econômicas planetárias, impactando a maneira de organização do trabalho e produção, forma da acumulação do capital e intermediação do Estado nos interesses privados e coletivos, e, embora os manuais apregoem a preferência pelo trabalhador polivalente, participativo e multifuncional, a burocracia e a excessiva normatização ainda regulam o comportamento e procuram preservar os interesses empresariais em detrimento daqueles dos trabalhadores.

## 2. AVALIAÇÃO EMPRESARIAL

Atualmente, organizações preocupadas com sua produtividade e eficácia promovem regularmente avaliações de desempenho de seu pessoal.

Em épocas anteriores, de menor rotatividade funcional, a avaliação do desempenho existia, porém por meio de observações individuais, com esquema burocrático e dentro de parâmetros bem menos tecnológicos e comprováveis. Rotina burocrática e opinião pessoal constituíam o cerne da maioria dos programas avaliativos.

Pela necessidade de agregar valores e cumprir as missões institucionais, o padrão burocrático vai vertiginosamente cedendo espaço para a inovação e utilização de tecnologia de ponta, para a apreciação sistemática do desempenho, das atividades, das ações desejáveis e os resultados atingidos. O desejo de aferir o potencial da organização, e de todas as pessoas e processos dentro dela, provoca o surgimento de avaliações com focos variados, como por exemplo: de mérito, de eficiência individual, de eficiência grupal, com diversos enfoques entre empresas de diferentes áreas.

A avaliação passa a ser considerada meio eficiente de resolver problemas organizacionais; melhorando a qualidade do trabalho, a eficácia institucional, a qualidade de vida dos trabalhadores. A literatura especializada propõe avaliação como um sistema dinâmico, que envolve processos, procedimentos e pessoas; e define-o como imprescindível à boa gestão, por permitir detecção de dissonâncias, falhas de supervisão, carência de integração entre pessoas ou processos, necessidades de treinamento. (DAMODARAN, 2007)

A concepção da avaliação deve representar condição indispensável ao planejamento, contribuindo para a transformação não apenas de seu objeto mais imediato, mas estendendo seus efeitos a todo um feixe de relações que o envolvem (DALBEN, 2008). É preciso considerar que há muito os processos avaliativos deixaram de ser considerados como verdadeiras torturas, embora ainda mobilize paixões dentro dos am-

bientes em que se instala, já que estigmatiza a ignorância de alguns para melhor celebrar a excelência de outros, ou seja, para alguns evoca experiências gratificantes e para outros uma seqüência de humilhações. (PERRENOUD, 1999)

Apesar da avaliação normalmente estar unicamente voltada ao objeto de sua análise, muitas vezes é impossível dissociá-la do sujeito envolvido, com seus conflitos éticos, sua sensibilidade e intuição. Neste caso o foco tem sido o conhecimento construído por ambos, objeto e sujeito, e seu compartilhamento e uso, idealmente realizado em ações de planejamento, de avaliação e execução de projetos, de forma colaboradora e iterativa (LEANDRO, 2009). Avaliação envolve aspectos éticos, epistemológicos, políticos, pedagógicos e culturais, ao operar com referências valorativas, correspondentes a uma visão de mundo, embora pretensamente pretenda apenas aferir qualidade.

A avaliação pode modificar sensivelmente as relações de trabalho, e eventualmente constituir-se em instrumento de seleção, recrutamento, ou até promoção dentro da empresa, servindo também como modalidade de controle e legitimidade organizacional. Outro dos efeitos mais característicos da avaliação é o de mudar substancialmente a própria percepção de qualidade, já que esta não é um conceito definido à priori, não existindo em si mesma, dependendo essencialmente daqueles que a definem, ou seja, dos valores axiológicos dos que produzem a análise de sua existência.

Muitas são as críticas feitas à associação entre qualidade e produtividade, ou seja, a presença de uma condicionando a existência de outra. A crença excessiva na quantificação condiciona o uso de critérios tecnocráticos, os quais, embora muitas vezes associado aos discursos favoráveis à compreensão dos processos intersubjetivos, dificilmente são concernentes à dimensão humana, em seus aspectos éticos, sociais, filosóficos e políticos. A simples aplicação de métodos quantitativos tem se colocado como procedimento preferencial, pois o estabelecimento de processo participativo e qualitativo apresenta faceta complexa, tornando o procedimento moroso.

### 3. O GESTOR EDUCACIONAL

Toda escola é uma organização, e, portanto, necessita ser administrada. Assim como qualquer corporação, tem uma missão, ou seja, a explicitação das concepções de sua existência, um público-alvo, um produto e um ambiente no qual realiza suas ações. Tais ações dizem respeito ao contexto sociocultural, envolvem seres humanos e seus conflitos, de forma coletiva e/ou individual.

*Não há dúvidas que a escola, em qualquer sociedade, tende a renovar-se e ampliar seu âmbito de ação, reproduzir as condições de existência social, formando pessoas aptas a ocupar os lugares que a estrutura social oferece. (TRAGTENBERG, 2002, p.13).*

Cada escola se estabelece por meio de decisões dicotômicas, muitas delas extremamente complexas. No ensino superior, uma das mais importantes é a polêmica entre formar elite, trabalhando com a alta cultura que implica em acesso seletivo, ou investir na transformação social possível através do acesso mais democrático e na formação do trabalhador. Outra delas, a decisão entre preservar sua autonomia, seus objetivos, sua visão e seus valores ou assumir aqueles prescritos pelos padrões de eficácia e produtividade estabelecidos. Sua institucionalização implica também em organização democrática e pleno estabelecimento das relações sociais e de trabalho, delineando sua normatização pelo ordenamento jurídico dentro de uma estrutura complexa. (SOBRINHO; BALZAN, 2005).

A complexidade deste processo demanda do gestor escolar a indivisibilidade entre teoria e prática administrativa, da mesma forma que ao professor não se concebe diferenciação entre teoria e prática pedagógica. O faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço é aquilo que em nenhuma hipótese poderia efetivar-se numa instituição de ensino de qualquer nível; os mesmos princípios que conduzem à aprendizagem num ambiente escolar são aplicáveis também para aprendizagem das regras, das atitudes, da concepção de ciência, de mundo e de sociedade. Complementaridade epistemológica é indispensável num ambiente em

que a disputa de poder manifesta-se não apenas em relação aos cargos, mas, principalmente, pela respeitabilidade intelectual.

Da mesma forma que o gestor de qualquer instituição, o gestor educacional executa as tarefas básicas de todo administrador, pois planeja, organiza, dirige e controla, num ambiente em que a subordinação é diluída, já que a hierarquização não segue necessariamente a titulação ou marcas distintivas da competência reconhecida na área.

Outro elemento complicador da gestão da educação superior é o fato de que, diferentemente dos níveis fundamental e médio, o gestor não é proveniente, de forma geral, dos cursos de Pedagogia. Nestes, as disciplinas de Administração Escolar são abordadas, e o profissional é preparado em termos curriculares para as atividades de gestão, seja no nível estratégico, normalmente associado às direções de escola, seja no nível tático, de forma geral correspondente às coordenações de curso ou chefias departamentais.

Como a tradição acadêmica reserva a cada curso o profissional da área específica para a coordenação de curso ou chefia de departamento – e esta é, aliás, uma das exigências dos processos avaliativos periódicos, além de constituir-se em critério de razoabilidade – tampouco são administradores de formação. Exceto nas áreas afetas estritamente aos cursos de Administração, este gestor será formado na prática diária, empiricamente, mas respondendo formalmente pelos resultados das avaliações a que sua instituição é submetida.

Compete a esse gestor a efetivação do projeto pedagógico da instituição, documento norteador de suas atividades, constituído de forma democrática e participativa; o qual

*[...] ao se constituir como processo, indica e reforça a função precípua da direção da escola e da equipe diretiva ou coordenadora de cuidar da política educativa, do alcance e da globalidade do processo educativo na escola, e de liderá-lo, administrando a consecução dos objetivos.” (BUSSMANN, 1995, p. 38).*

Ao ascender ao nível estratégico, muitas vezes a questão da formação torna-se mais premente, já que passará a atuar numa frente mais ampla, que engloba não apenas os recursos físicos e a segurança, mas também a dignidade do trabalho. Diferentemente das demais empresas, mesmo nas escolas privadas os níveis de satisfação do consumidor, a eficiência e eficácia dos processos não serão estabelecidos em função do lucro, já que a qualidade educacional situa-se no mais diferenciado e profundo sentido filosófico, político e social, ultrapassando mesmo a efetividade técnica e científica.

Alguns autores, como a educadora Gilda Lück, observam que

*A gestão não pode ser vista como uma mera ação de treinamento da liderança; a capacidade de identificar líderes, cuidar deles, recompensá-los e separá-los do fazer administrativo diário de uma instituição de ensino, estão entre as principais razões de uma organização criar um diferencial de sucesso. (LUCK, 2010, p.01)*

É fato que, principalmente em ambiente escolar, administradores operam em processos fechados, enquanto gestores exercem liderança sobre comportamentos e ações.

#### 4. AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

No contexto da avaliação educacional, é fundamental ter em mente qual é o conceito de avaliação adotado e quais são seus objetivos. Em épocas anteriores, este conceito esteve intimamente vinculado apenas à metodologia de ensino adotada pelo professor ou pela instituição em que este atuava, já que a concepção e o contexto educacional irão influir na forma de seu estabelecimento e na aceitação da comunidade específica.

Neste período o ensino esteve associado simplesmente à transmissão de conteúdo, o professor visto como depositário de todo o conhecimento e o aluno mero receptor; prática ainda adotada em muitas escolas. O objetivo da avaliação é a conferência da matéria ensinada, ou depositada no aluno, e a própria

educação é vista como resultado. Avaliação é sinalizador desse produto, pois “não é um fim em si, é expediente processual e metodológico, que recebe sua maior razão de ser dos fins a que se destina”. (DEMO, 1996, p. 33)

Com a mudança de foco ocorrida no processo educacional, com modelo pedagógico que assume o aluno como eixo central do processo de ensino/aprendizagem, este é considerado agente ativo do seu próprio aprendizado. Educação deixa de ser considerada como um resultado, e passa a ser vista como processo.

Mudam também os objetivos da avaliação escolar, que passa a sinalizar o percurso percorrido pelos alunos ao longo do processo educacional, a orientar o planejamento pedagógico, e a verificar o nível de proficiência atingido.

Mesmo nesta área, onde os avanços são significativos, pois seus trabalhadores estão entre os mais esclarecidos, prevalece algumas vezes o enfoque da educação como exercício de poder. O professor representa o detentor do capital cultural, e os alunos, meros espectadores, totalmente submissos aos caprichos dos docentes e da escola. Nestes casos, a avaliação torna-se apenas instrumento punitivo que assegura a manutenção do poder.

Foucault afirma que “rigorosamente falando, o poder não existe; existem sim práticas ou relações de poder. O que exige dizer que poder é algo que se exerce; que se efetua; que funciona; não é um objeto, uma coisa, mas uma relação” (2008, p.15).

Muito poder se concentra naquele que decide o que, como e quando avaliar, mesmo que suas escolhas não sejam as mais adequadas, trazendo para a avaliação escolar aspectos de segregação, e promovendo a visibilidade a uma elite escolar, pela proclamação pública de resultados, notas em escala ascendente ou descendente, pela classificação por mérito, quadro de honra, e outros sinais distintivos.

Ainda segundo a pertinente análise de Perrenoud, “ninguém fica indiferente ao julgamento de seus conhecimentos ou competências. Num primeiro momento, todos tentam mostrar suas qualidades, portanto, se defender contra a manifestação de suas lacunas e de seus limites. Quem avalia sente-se honrado, em contrapartida, por não se deixar enganar, por razões muito honrosas e outras mais confusas. Portanto, é normal que todo relatório de avaliação tenha uma dimensão conflituosa e se pareça, em parte, com o jogo de gato e rato”.

Avaliar baseado unicamente em critérios comparativos e competitivos, interpretando resultados em função de normas rígidas, previamente estabelecidas, desconsiderando as múltiplas variáveis intervenientes no processo, resulta em avaliação unidimensional, que não leva em conta as bases necessárias para introduzir as retificações necessárias e introdução de novas formas de atuação durante o desenvolvimento.

Dentro desta perspectiva, avaliação e classificação são utilizadas como se fossem sinônimos, embora se trate de conceitos absolutamente distintos. Avaliação é componente imprescindível do processo educativo, e classificação é um aspecto eminentemente administrativo. Ainda que estreitamente vinculados, já que a classificação depende dos resultados da avaliação, estes conceitos não podem confundir-se, dado que produz um ensino excessivamente centrado na avaliação-classificação, gerando distorção nos objetivos educacionais.

Avalia-se para firmar valores, sejam estes didáticos, pedagógicos, técnicos, éticos, científicos, políticos, posturais, o que impossibilita a neutralidade, tanto dos instrumentos quanto dos processos avaliativos. Sua legitimidade estará afeta à metodologia que possibilite a construção de bons indicadores, informações fidedignas, abordagem analítica e interpretativa que permita significância sem correr o risco do utilitarismo e imediatismo.

Avaliação nunca deixou de ser considerada uma componente fundamental da prática pedagógica. Porém ao mesmo tempo é questão extremamente delicada do sistema de ensino determinar significado, unívoco e não ambíguo, sobre um construto particularmente complexo (PINTO; SILVA, 2006).

Mas hoje, ao lado da avaliação efetuada pelo docente, trata-se também da avaliação da instituição como um todo. A avaliação institucional visa:

*a melhoria da qualidade da educação superior; orientação da expansão de sua oferta; aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; e ao apro-*

*fundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional. (Fonte MEC/SESU, 2010).*

Para Vieira (2002, p. 133),

*Existem, atualmente, pelo menos duas correntes de pensamento sobre a avaliação institucional em educação. A mais difundida e usada é a chamada avaliação meritocrática, ou para controle, que tem as seguintes características: está voltada para identificar mérito, isto é, quem sabe mais desempenha melhor ou tem melhores resultados; tem sido usada para fazer hierarquia, classificação ou ranking entre instituições, exaltando a competição entre elas; é usada, também, para credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino superior (VIEIRA, 2002, p. 133).*

Isso não significa negar a força produtiva do conhecimento, base do desenvolvimento social, econômico e tecnológico. Porém, ceder à demanda por eficiência do ponto de vista utilitarista da produção, reduzirá avaliações a meras aplicações de testes, reduzindo a educação unicamente ao sentido prático de capacitação profissional, ou seja, negando-a como saber além da técnica, como atitude valorativa de construção social. O conceito de qualidade total, mais associado à mensuração que à avaliação, vem vindo de forte cunho ideológico, e é considerado incompatível com o espírito crítico da área acadêmica, com seu pluralismo e autonomia. (SOBRINHO; BALZAN, 2005).

Em termos educacionais, avaliação deve ser construída de forma participativa, para estabelecer-se culturalmente, modificando-se na dependência de prioridades e interesses internos e externos à entidade avaliada, é assunto complexo e controverso que deve ser abordado tecnicamente, justificado teoricamente e vinculado à política que o determinou.

Mesmo reconhecendo a importância da avaliação para o aprimoramento das instâncias educacionais, muitas vezes o gestor educacional tem dificuldades de adaptar-se ao esquema avaliativo determinado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Uma queixa comum é a da pouca influência da regionalidade e características especiais da unidade por ele gerida, já que os parâmetros são nivelados de uma forma igualitária em todo o território nacional.

O gestor educacional é, de forma geral, também um professor, exerce avaliação como parte de seu exercício diário frente aos alunos, e submete-se à avaliação como docente e como administrador, nem sempre percebendo correta adequação entre os princípios que norteiam tais processos avaliativos.

## 5. O SISTEMA DE AVALIAÇÃO SINAES

Toda a educação superior brasileira está sujeita ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), com os componentes: auto-avaliação, avaliação externa, Exame Nacional dos Cursos de Graduação (ENADE), avaliação dos cursos de graduação procedida em visitas de autorização e reconhecimento, e ainda pelas informações do censo (integrado ao Sinaes e incluindo informações sobre atividades de extensão), e cadastro anuais obrigatórios, foi criado pela Lei nº 10861 em 14 de abril de 2004. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Estes dados são agrupados em três principais componentes: a avaliação da instituição, de seus cursos, de seus estudantes, ao redor dos três eixos definidores da essência de uma instituição de ensino superior (IES): ensino, pesquisa, extensão.

Parâmetros como o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, a qualificação e publicações do corpo docente, a infraestrutura física com ênfase em laboratórios necessários para o ensino e bibliotecas e também em áreas de convivência, fazem parte da avaliação.

O objetivo é que os resultados das avaliações possibilitem traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País, ou seja, forneçam uma fonte fidedigna para que própria instituição possa conhecer sua eficácia institucional, assim como sua efetividade acadêmica. Identifiquem mérito e valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação profissional, além de melhorar a qualidade da educação superior, orientando a expansão da oferta educacional nas várias regiões.

Este procedimento seria útil ao público em geral, que poderia acompanhar a qualidade do ensino e tomar decisões quanto à de uma determinada escola. Os dados da educação superior de todo país alimentam o denominado “Portal Sinaes”, que contém estatísticas produzidas desde 1991, que permite acesso público aos dados, até então disponíveis apenas aos gestores ou especialistas na área de estatística.

É possível ali visualizar os perfis de instituições e cursos específicos, além de obter indicadores gerais e utilizar um sistema de busca. Tal sistema possibilita consultas como: números de cursos, tipo de profissionais graduados em cada cidade, estado, região ou em todo o País. Graduações presenciais ou à distância estão cadastradas, bem como análises comparativas da qualidade.

Já estão integrados neste portal o Cadastro Nacional de Docentes da Educação Superior, os últimos anos do Censo da Educação Superior, os currículos do sistema Lattes do CNPq, o Cadastro Nacional de Cursos Lato Sensu, e o Banco de Avaliadores do SINAES.

Agregando-se os dados do ENADE e do extinto Provão: resultados, relatórios finais e as estatísticas do questionário sócio-econômico aplicado anualmente aos participantes do exame e aos coordenadores dos cursos pertencentes às áreas avaliadas em cada edição. Prevê-se também a inserção dos pareceres e conceitos das avaliações in loco de cursos e instituições.

A coleta das informações abrange, então, desde questionários respondidos por discentes por ocasião do Enade, relatórios preenchidos por avaliadores designados, até os também obrigatórios relatórios das Comissões Próprias de Avaliação (CPAs), criadas com a atribuição de conduzir os processos de avaliação interna das instituições, da sistematização e da coleta de informações.

Os resultados da avaliação subsidiam os processos de regulação (credenciamento e renovação de credenciamento das instituições de ensino), de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Resultados considerados insatisfatórios implicam na elaboração de um protocolo de compromisso firmado entre a IES e o MEC, no qual se estabelecem encaminhamentos, procedimentos e ações, com indicação de prazos e métodos a serem adotados pela IES para a superação das dificuldades. Tal documento é firmado pelo dirigente máximo, como responsável pelos procedimentos de saneamento necessários.

A divulgação dos resultados, ainda segundo o MEC/Sesu, 2010:

*[...] abrange tanto instrumentos de informação (dados do censo, do cadastro e outros) quanto de avaliação de mérito e de valor (pareceres das comissões de avaliação, informações sobre infra-estrutura, desenvolvimento profissional e condições de trabalho do corpo docente e técnico-administrativo, acervo bibliográfico, condições dos laboratórios didáticos e de pesquisa).*

No SINAES a integração dos instrumentos (autoavaliação, avaliação externa, avaliação das condições de ensino, Enade, censo e cadastro) é realizada pela atribuição de conceitos, ordenados numa escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

A maioria das instituições avaliadas tem reclamado do formato da divulgação dos resultados, em forma de “ranking”. Segundo elas, principalmente as instituições privadas, esta divulgação, em jornais e periódicos eletrônicos não especializados, assume aspectos às vezes sensacionalistas; afastando-se das reais finalidades da avaliação.

O aprofundamento das questões referentes ao programa de avaliação proposto pelo Ministério da Educação (MEC) traz dificuldade no discernimento dos valores técnicos intrínsecos daqueles mercadológicos resultantes da sua aplicação. O modelo adotado, onde grande parte das informações é fornecida pelas próprias instituições avaliadas, tem sido criticado à exaustão, mas poucas propostas efetivas foram

apresentadas para sua substituição, embora estudiosos da área de avaliação tenham colocado restrições teóricas e ideológicas a este modelo.

As críticas referem-se, em essência, ao fato de que

*[...] vêm sendo estimuladas, pelo governo federal e por governos estaduais, iniciativas que se orientam por uma visão interna da escola. Tomada como um micro-sistema educacional, ela é responsabilizada pela construção do sucesso escolar, cabendo ao poder público, função de produtividade por meio de aplicação de provas aos alunos. Este encaminhamento, ao tempo em que se revela estimulador da competição entre as escolas, responsabilizando-as individualmente, pela qualidade de ensino e re-situando o compromisso do poder público com seus deveres, é expressão no campo educacional da defesa do Estado Mínimo, em busca da maior eficiência e produtividade. (SOUSA, 1997, p. 265)*

## 6. O GESTOR EDUCACIONAL E A AVALIAÇÃO COMO CONHECIMENTO

Max Weber (2000) observa que “todo trabalho científico pressupõe sempre a validade das regras da lógica e da metodologia, que constituem os fundamentos de nossa orientação no mundo”, e a pres-suposição da ciência de que o resultante do trabalho científico é importante por si, ou seja, merece ser conhecido. Alçado à condição de paradigma, pois lógica e metodologia constituem a essência do fazer docente, definem o fundamento daquilo que deveria reger um processo avaliativo.

Avaliação, assim como o próprio campo da educação, existe em contexto interdisciplinar, no qual a apropriação de ferramentas teórico-analíticas vindas de outras áreas do saber é indispensável, implicando certamente, em gestores preparados para os desafios advindos destas novas práticas.

Georges Haddad, diretor da Divisão de Ensino Superior da UNESCO, diz, em entrevista publicada pelo Portal UOL em 31/08/09, que

*[...] os desafios do século 21 são dois: a interdisciplinaridade e o desafio dos valores. Hoje, é importante compreender que nós devemos formar e preparar pessoas qualificadas, mas também formar cidadãos responsáveis e capazes de ter uma visão crítica, assumir as suas responsabilidades e participar da aventura do desenvolvimento, em particular em direção aos países menos favorecidos.*

Avaliação constitui hoje o eixo estruturante na definição da gestão educacional, e no estabelecimento das políticas mais amplas que regem a área, não apenas do ponto de vista institucional, mas também governamental. Para Demo (1996, p.33) “A lógica da avaliação inclui a mesma relação formal tanto em quem avalia como em quem é avaliado. Não são fenômenos distintos ou separados, trata-se do mesmo fenômeno, apenas com sinal inverso; e interdependentes”.

Os processos avaliativos, tendo de um lado Estado, de outro Mercado, produzem alterações significativas na forma como as instituições, tanto as públicas quanto aquelas de natureza privada, são geridas e orientadas ao alcance de suas finalidades.

O gestor educacional dificilmente deixa de ser também um professor, utilizando, portanto, em sala de aula alguns métodos avaliativos, ao mesmo tempo em que é objeto de avaliações internas, tanto em sua função docente quanto enquanto gestor, em verificações periódicas, hoje obrigatórias em função da existência legal das Comissões Próprias de Avaliação. É avaliado, também, em ambas as atividades, a cada três anos pelos alunos que realizam o ENADE, apesar dos critérios utilizados não terem sido discutidos com a comunidade acadêmica.

Segundo Afonso (2005, p. 17), não são

*[...] apenas as práticas avaliativas formais ou informais e as suas conseqüências (educacionais, sociais, éticas, políticas ou outras) que podem interessar a uma sociologia da avaliação; mas também os modelos de responsabilização que envolve, ou não, os professores e outros atores, as escolas e outras agências privadas ou do Estado, na prestação de contas sobre os projetos, processos e resultados que prosseguem os sistemas de educação de interesse público.*

Tais prestações de contas terminam sendo atribuição direta do gestor, dado que “responsabilidades são as obrigações ou deveres das pessoas pela realização de tarefas ou atividades” (MAXIMIANO, 2008, p. 84). O gestor, identificado com a instituição, representando-a e gerindo-a em todos os seus processos, responde, portanto, pessoalmente pelo sucesso ou insucesso de uma avaliação, mesmo sem dominar exatamente os seus critérios.

O gestor educacional administra a partir de uma série de indicadores, sem apreensão de alguns deles, e “a respeito do conceito de indicador de desempenho, convém lembrar que esse conceito nasceu de uma visão de universidade como unidade de produção, que combinaria vários fatores de produção para produzir graduados e resultados de pesquisa”. (PAUL, 1992, p. 153)

Simple, apenas descrevendo um processo, ou complexo, algumas vezes extrapolando o âmbito da instituição, o cálculo de indicadores se impõe, para o domínio (ou pelo menos a sensação de domínio) do processo educacional, seus parâmetros, seus pontos críticos, suas atividades necessitando de maior atenção. As instituições de ensino superior teriam que maximizar sua eficiência, o que significa incrementar sua produção com os mesmos recursos alocados, ou diminuir a necessidade de recursos para a mesma produção. Tanto num quanto noutro caso, haveria aumento de produtividade, embora o processo de difusão do saber não se limite à relação entre professores e alunos, nem seus administradores possam ser confundidos com gerentes voltados a uma possível função de produção.

Três tipos de indicadores passam a ser utilizados, separados pelo momento da produção: indicadores de entrada, referentes aos insumos, como número de alunos matriculados, número de docentes existentes na instituição, e muitos outros; de processo, que se referem ao desenvolvimento da ação e abrange, desde espaço físico, financiamento, relação professor-aluno específica em determinados cursos até os de característica mais sutis; de resultado ou de desempenho, os quais implicam sempre num juízo de valor, de neutralidade discutível, já que se referem muitas vezes a um produto intangível. (PAUL, 1992)

*Há pelo menos uma década foi-se caracterizando uma nova onda de importação das concepções do campo da Administração Empresarial para a escola e para os sistemas de ensino, sob a justificativa da necessária atualização da escola face às necessidades do mercado globalizado. Os conceitos de qualidade total, de descentralização, de autonomia e de avaliação articulados com a perspectiva do toyotismo, apresentam-se no discurso oficial do MEC e foram amplamente reproduzidos nos diversos espaços de atuação dos professores submetidos a um processo de qualificação programado conforme os paradigmas oficiais (ROSAR, 2002, p.158).*

Avaliações de desempenho são efetuadas atualmente não apenas pelo MEC, mas também por editoras ou portais, que organizam listas de melhores cursos e instituições. Tais indicadores exercem influência considerável nas relações formais e informais estabelecidas entre a comunidade ou órgãos de fomento, regulação e supervisão do ensino e dirigentes educacionais.

A associação do perfil dos dirigentes educacionais aos resultados de avaliações tem sido realizada através de métodos quantitativos, mormente utilizando análise multivariada, com resultados interessantes. Um trabalho a ser destacado, por extenso e profundo, foi o realizado por Soares e Teixeira, relacionando o perfil dos diretores de escolas estaduais mineiras com o rendimento de alunos participantes do Programa de Avaliação da Educação Básica do sistema mineiro de avaliação educacional.

Tal levantamento, baseado em estatística multivariada com análise fatorial e de agrupamentos, partiu da perspectiva da existência de três tipos básicos de dimensões associadas aos perfis de gestão do administrador: o conservador, o gerencial, o democrático, e procurava relacionar as possíveis relações entre tais perfis e o resultado apresentado pelas escolas nas avaliações sistêmicas realizadas. Embora na conclusão evidenciem a existência de perfis híbridos, ou seja, um grande número de fatores aproximando o modelo de gestão entre as três categorias pesquisadas, o perfil de diretor amplamente democrático parece influenciar positivamente a proficiência do aluno, possivelmente por produção de maior equidade com respeito à condição socioeconômica, já que estatisticamente diminuiu o efeito desta sobre a referida proficiência.

Os autores reportam necessidade de comprovações empíricas e novas pesquisas complementares, porém, embora em universo restrito (alunos de escolas públicas), avaliação específica (proficiência em língua portuguesa), o método adequadamente aplicado parece colaborar com certa intuição da maioria dos próprios pensadores da educação, ou seja, de que o perfil do dirigente influencia a aprendizagem escolar. Pessoas cultas e experientes, nas posições estratégicas de comando, podem, aparentemente, produzir bons resultados educacionais.

Importante observar que o Ciclo SINAES não coleta dados qualitativos sobre a gestão, apenas os quantitativos sobre a titulação e a previsão estatutária da existência formal de instâncias mais democráticas de decisão, como Conselhos e Colegiados. Apesar disso, na publicação dos seus resultados, as situações concretas que envolvem a dinâmica organizacional, o ambiente sócio-ocupacional, a credibilidade do dirigente, são alteradas, já que cursos ou instituições passam a ser qualitativamente desiguais. A questão da responsabilização é colocada em pauta, com dificuldade na identificação de todos os demais fatores interferentes na gestão escolar.

O gestor vê-se, além das dificuldades internas advindas das várias metodologias de ensino desenvolvidas na instituição, diretamente responsáveis pela qualidade do ensino transmitido e/ou construído, dos problemas inerentes à condução da infraestrutura, das rotinas burocráticas, do pessoal técnico administrativo, frente às dificuldades externas. Tais dificuldades exógenas originam-se no microambiente, a comunidade do entorno escolar, que muitas vezes condiciona suas práticas pedagógicas, ou no macroambiente, como nas conseqüências de divulgação ranqueada do sistema SINAES e suas exigências.

Em função disso, alguns pensadores rejeitam avaliações puramente quantitativas, já que estas não abrangem toda a complexidade da dinâmica educacional. Para Reis, em declaração efetuada em 2009 ao site da Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior,

*As agências brasileiras de avaliação poderiam ir além dos critérios puramente acadêmicos e avaliar, por exemplo, modelo de gestão, atuação externa da IES, mecanismos de garantia da qualidade, indicadores de empregabilidade, de empreendedorismo, de relação com o mercado e de desempenho institucional. Precisamos reconhecer que a globalização é uma realidade no século XXI e influencia os sistemas educacionais.*

## 7. CONCLUSÃO

A mudança na conjuntura brasileira das últimas décadas carreou à educação superior os conceitos de produtividade na formação de mão-de-obra especializada, e inserção econômica no mercado mundial, demandando novos paradigmas de qualidade educacional, que passam a ser regidos por parâmetros de eficiência e produtividade; antes restritos à área empresarial.

O gestor, ao assumir este discurso, enfrenta-se com o paradigma vigente da área educacional, e em nome da racionalização, muitas vezes a administração escolar tende ao tecnicismo e a burocracia, e exerce-se com maior ou menor centralização. É fato que a gerência de verba, a aplicação da legislação (e seus vários entendimentos), o funcionamento rotineiro da instituição como unidade a ser limpa, recuperada, suprida, tornada segura, e ainda outras atividades, distantes da questão pedagógica propriamente dita, ocupa grande parte do tempo do administrador escolar.

O gestor está diante de um impasse, na medida em que o controle das suas atividades passa do processo como um todo unicamente para os resultados. Para Saviani (2008, p.439),

*É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação.*

Tal modelo tecnicista, advindo dos paradigmas positivistas reforça os conceitos de eficiência e eficácia para atingir produtividade. Não é consenso que estas soluções estejam atendendo às demandas globalizadas e interdisciplinares dos problemas educacionais.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação educacional, regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2005.
- ARAUJO, Luis César G. Teoria Geral da Administração: aplicações e resultados nas empresas brasileiras. São Paulo: Atlas, 2004.
- BUSSMANN, Antonia Carvalho. O projeto político-pedagógico e a gestão da escola. In: PASSOS, Ilma (org.). Projeto político-Pedagógico da escola, uma construção possível. Campinas: Papyrus, 1995.
- DALBEN, Ângela L. Avaliação educacional. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- DAMODARAN, Aswath. Avaliação de empresas. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 2007.
- DEMO, Pedro. Avaliação sob o olhar propedêutico. Campinas: Papiri, 1996. Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico, 5ª edição.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal Editora, 2008.
- LEANDRO, Ana M. Avaliação de desempenho. Rio de Janeiro: WAK Editora, 2009.
- LUCK, Gilda. O que precisamos em uma organização escolar: administradores ou gestores? In: Revista Gestão Educacional, ano 3, nº 149. <<http://yauara.blogspot.com/2010/02/o-que-precisamos-em-uma-organizacao.html>>. Acesso em 28/02/10.
- MAXIMIANO, Antonio C. A. Teoria Geral da Administração – da revolução urbana à revolução digital. São Paulo: Atlas, 2008.
- PAUL, J. et al. As iniciativas e as experiências de avaliação do ensino superior: balanço crítico. In: DURHAM, E.; SCHWARTZMAN, S. (org.) Avaliação do ensino superior. São Paulo: EDUSP, 1992.
- PAULA, Ana. As inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. Revista Espaço Acadêmico, nº. 16, 2002. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/016/16col\\_apaula.htm](http://www.espacoacademico.com.br/016/16col_apaula.htm)>. Acesso em 20/01/10.
- PERRENOUD, Philippe. Avaliação: da excelência à regulação do aprendiz. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- PINTO, Neuza B.; SILVA, Claudia M. S. Avaliação da aprendizagem e exclusão social. In: Revista Diálogo Educacional. V6. Nº 19. Curitiba: Editora Champagnat, 2006.
- REIS, Fabio G. Qualidade no ensino superior: diagnósticos e propostas (on line). Site da ABMES, 2009. Disponível em:<<http://www.abmeseduca.com/?p=92#more-92>>. Acesso em: 25/01/10.
- RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2002.
- ROSAR, Maria de Fátima. Existem novos paradigmas na política e na administração da Educação? In: Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- SAVIANI, Dermeval. História das idéias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2008. Coleção Memória da Educação.
- SOARES, T.; TEIXEIRA, L. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. In: Estudos em avaliação educacional, v.17, nº 34, maio/ago. 2006. Fundação Carlos Chagas.
- SOBRINHO, José Dias; BALZAN, Newton César. Avaliação institucional, teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 2005.
- SOUSA, Sandra Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). Gestão democrática da educação. Petrópolis: Vozes, 1997.
- TRAGTENBERG, Mauricio. Relações de poder na escola. In: Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- VIEIRA, Sofia L. (org.). Gestão da escola: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo, Cultrix, 2000.