

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL
 COMO FERRAMENTA DE GESTÃO
 ESCOLAR: APONTAMENTOS
 TEÓRICOS***



<http://dx.doi.org/10.18224/educ.v22i1.7213>

Thamara Maria de Souza**

Alisson Moura Chagas***

Robson Dias****

Victor Márcio Laus Reis Gomes*****

Resumo: *o artigo objetiva discutir o uso articulado da Avaliação Externa e Institucional enquanto ferramentas de gestão para o desenvolvimento de estratégias voltadas à melhoria contínua da escola. Trata-se de um estudo bibliográfico com abordagem qualitativa que discute as seguintes temáticas: Gestão Escolar; Avaliação Externa e Avaliação Institucional. No quadro teórico os autores Libâneo (2004), Oliveira e Araújo (2005), Torres (2009), Vieira (2009), Horta Neto (2010), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Lüick (2012), Junquilha, Almeida e Silva (2012), Machado (2013), Paro (2017), Léllis e Hora (2019), Brito, Siveres e Cunha (2019) fundamentam a discussão. Os principais resultados encontrados foram que os dados fornecidos pelas avaliações externas podem servir de ponto de partida para a Avaliação Institucional que esta, por sua vez, constitui-se um processo inerente e indissociável à gestão.*

Palavras-chave: *Avaliação Externa. Avaliação Institucional. Gestão Escolar. Pesquisa Bibliográfica.*

* Recebido em: 15.03.2019. Aprovado em: 11.10.2012.

** Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Linha de Pesquisa Política, Gestão, Financiamento e Avaliação. *E-mail:* tmasouza40@gmail.com

*** Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Linha de Pesquisa Política, Gestão, Financiamento e Avaliação. *E-mail:* alissonscola@gmail.com.

**** Doutor e Mestre em Comunicação. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Linha de Pesquisa Política, Gestão e Avaliação da Educação, e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Comunicacional da Universidade Católica de Brasília. Linha de Pesquisa Estratégia e Gestão Comunicacional. Coordenador do grupo Prêmios, Indicadores e Estratégias em Educação. Jornalista. *E-mail:* robson.dias@ucb.br.

***** Doutor em Comunicação. Mestre em Administração. Publicitário. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília. Linha de Pesquisa Política, Gestão e Avaliação da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Comunicacional da Universidade Católica de Brasília. Linha de Pesquisa Estratégia e Gestão Comunicacional. *E-mail:* victor.gomes@ucb.br.

“Embora o Brasil tenha desenvolvido indicadores para mensurar aspectos relacionados ao processo educativo, como o desempenho dos alunos e o rendimento escolar, estes dados nem sempre foram explorados e aproveitados em sua plenitude” (VIEIRA, 2009, p. 122). Ao abordar a questão da conquista da quantidade e da construção da qualidade com ênfase em indicadores de sucesso, a autora alerta para o fato de que “poucos gestores públicos atuando nos sistemas de ensino, especialmente no âmbito de Estados e Municípios, valorizam as informações que podem ser extraídas desse exame” (VIEIRA, 2009, p.122-123), referindo-se ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A partir do SAEB e dos dados relativos ao fluxo escolar é gerado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que insere-se no contexto educacional como um indicador da existência, ou não, de uma qualidade no ensino da Educação Básica. Vale ressaltar que esta qualidade se refere, “a uma qualidade determinada por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 6), ou seja, uma limitada concepção de qualidade (OVANDO; FREITAS, 2011, p.319). Desde o ano de 2007, o IDEB vem fazendo parte do cotidiano escolar da rede pública e privada de ensino do país. E tem sido, cada vez mais, considerado pelo poder público, uma referência para avaliação da qualidade da educação nas escolas brasileiras.

Segundo Libâneo “cada vez mais aparecem na imprensa, nas escolas, os resultados das avaliações feitas pelo sistema, tipo SAEB, Enem, que utilizam instrumentos estandardizados de verificação do aproveitamento escolar” (2004, p. 255). É com base nestes resultados que são definidos programas e políticas públicas, voltadas à melhoria da qualidade do ensino no país. Segundo Vieira (2009), a expectativa é de que o IDEB “venha instaurar uma política de responsabilização e de prestação de contas dos sistemas e das escolas, o que na literatura internacional vem sendo denominado de *accountability*” (VIEIRA, 2009, p.123). “Atualmente, com a acentuação das análises mais globalizantes das relações entre educação e desenvolvimento econômico, ganha grande peso a avaliação dos sistemas educacionais e do conjunto de escolas” (LIBÂNEO, 2004, p.238). Os sistemas de ensino são avaliados a partir dos resultados obtidos pelos alunos. “O que se avalia é o rendimento do sistema por meio das respostas dos alunos” (CASSASSUS, 1997 *apud* LIBÂNEO, 2004, p.238).

Por se tratar de um indicador gerado a partir dos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações de larga escala, o IDEB torna-se uma importante ferramenta de controle da qualidade da Educação, pois além de avaliar o nível de proficiência dos estudantes, é também capaz de fornecer dados acerca da realidade, aspectos sociais e econômicos, na qual estes dados foram produzidos (BRASIL, 2018). “A aferição dos resultados do rendimento escolar possibilita informações relativamente precisas e confiáveis sobre a realização dos programas e projetos no campo da educação, de modo a contribuir na tomada de decisões do governo” (LIBÂNEO, 2004, p. 243) e, incluímos aqui a possibilidade de uso por parte dos gestores das instituições de ensino em seus processos decisórios.

Conforme destacado por Machado (2013), “a produção de dados e informações obtidos com as avaliações pode subsidiar a elaboração de políticas e ações educacionais pelos vários níveis da gestão da educação, desde o mais macro, como o governo federal, até o mais micro, como a gestão das escolas” (MACHADO, 2013, p.41). Apesar de possibilitar um diagnóstico acerca da realidade, o IDEB, tem sido analisado pelos órgãos reguladores da educação com ênfase apenas em seus resultados quantitativos o que “não tem levado ao atendimento das condições necessárias à efetivação das mudanças educativas” (LIBÂNEO, 2004, p. 246). Os sistemas de ensino “se veem hoje diante da avaliação dos resultados dos alunos como critério para a avaliação da produtividade da escola” (LIBÂNEO, 2004, p. 254), ou seja, “a qualidade educativa interpretada pelo sucesso escolar dos alunos (FERREIRA, 2016, p. 365).

Oranking de escolas e outras medidas adotadas com base nos resultados têm provocado uma preocupação excessiva por parte dos profissionais que atuam nas instituições de ensino de atender aos objetivos das avaliações externas em detrimento aos objetivos educacionais, fazendo com que a avaliação seja reduzida “apenas a estabelecer mecanismos externos de controle, através dos testes padronizados” (LIBÂNEO, 2004, p. 247). Configurando-se em uma concepção neoliberal de qualidade em que há uma maior valorização aos resultados e o incentivo à competição entre escolas de um mesmo sistema de ensino. Configurando-se em uma concepção neoliberal de qualidade.

Entre as medidas decorrentes dessa concepção organizacional destacam-se: a hipervalorização dos resultados da avaliação, a classificação das escolas em função desses resultados para estimular a competição entre elas, a descentralização administrati-

va e do repasse de recursos conforme o desempenho das escolas na avaliação externa, o repasse das funções do Estado para a comunidade e para as empresas (LIBÂNEO, 2004, p. 66).

Machado (2013) assevera que,

(...) em geral, os resultados da Prova Brasil e do Ideb são divulgados com destaque privilegiado para dimensão dos dados técnicos das provas que permitem a elaboração de rankings das melhores (e consequentemente das piores!) escolas e sistemas do país, em detrimento das outras dimensões que compõem o processo avaliativo (MACHADO, 2013, p. 47).

Tendo em vista que a avaliação externa veio para ficar (MACHADO, 2013) e, que por isso, ela vem sendo adotada por governos federais, estaduais e municipais como “instrumento privilegiado de planejamento e acompanhamento da gestão, tanto dos órgãos centrais como das escolas (MACHADO, 2013, p. 52), pretende-se, com o estudodiscutir o uso da Avaliação Externa e Institucional enquanto ferramenta de gestão para o desenvolvimento de estratégias voltadas à melhoria contínua da escola. Busca-se, portanto, responder ao seguinte questionamento: como a avaliação externa e institucional pode subsidiar a gestão escolar na produção de estratégias voltadas ao desenvolvimento e melhoria contínua da escola?

O estudo passa por uma revisão de literatura que trata das seguintes temáticas: Gestão Escolar; Avaliação Externa e Avaliação Institucional. No quadro teórico os autores Libâneo (2004), Oliveira e Araújo (2005), Torres (2009), Vieira (2009), Horta Neto (2010), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Lück (2012), Junquillo, Almeida e Silva (2012), Machado (2013), Paro (2017), Léllis e Hora (2019), Brito, Síveres e Cunha (2019) fundamentam a discussão.

O artigo está organizado em três seções, além dessa introdução. A primeira discute a relevância da avaliação do sistema escolar como ponto de partida para análise e diagnósticos mais amplos acerca da qualidade da educação e do ensino produzidos nas escolas; a segunda parte apresenta os conceitos de gestão educacional, gestão escolar e gestão democrática que norteiam a prática gestora; a terceira parte discute, baseando-se em pesquisas acadêmico-científicas, questões relativas ao uso articulado da Avaliação Externa e Institucional enquanto

ferramentas de gestão para o desenvolvimento de estratégias que visam a melhoria contínua da escola.

Avaliação do Sistema Escolar: ponto de partida para Avaliação Institucional

“Avaliação externa, em geral também é conhecida como avaliação de larga escala, abrange grande número de participantes e pode produzir dados e informações para orientar variadas ações e políticas educacionais” (MACHADO, 2013, p. 41). As avaliações externas estão previstas na Lei nº 9.394/1996 que estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Em seu artigo 9º, inciso VI, determina que cabe à União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (FRAUCHES, 2007). Além disso, estabelece em seu art. 87º, parágrafo 3º, inciso VI, das disposições transitórias, que “o Distrito Federal, cada Estado e Município, e supletivamente, a União, devem integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (FRAUCHES, 2007).

A avaliação externa da educação tem provocado debates e discussões entre os profissionais da educação e demais atores sociais. São discutidas questões relativas à qualidade do ensino, à responsabilização por resultados, à prestação de contas e à racionalização do trabalho docente “estas questões adquirem centralidade quando se discute a própria relevância da avaliação externa para alcançar melhorias no sistema educacional” (HORTA NETO, 2010, p.85).

Para Ferreira e Oliveira (2013), ao se discutir sobre a qualidade da escola e do ensino faz-se necessário que sejam incluídos na discussão as condições básicas para a oferta de um ensino de qualidade.

No Brasil, temos as seguintes avaliações externas:

	ANEB Avaliação Nacional da Educação Básica	PROVA BRASIL Anresc – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar	ANA Avaliação Nacional da Alfabetização	ENEM Exame Nacional do Ensino Médio	PISA Programa Internacional de Avaliação de alunos
O que é?	Avaliação amostral. Apresenta os resultados do país, das regiões e unidades federativas.	Avaliação censitária. Apresenta resultados por escola e por ente federativo.	De caráter censitário, avalia os níveis de alfabetização e as condições de ensino nas escolas.	Avalia o desempenho dos estudantes ao fim da Educação Básica	Iniciativa da OCDE, avalia sistemas educacionais de 65 países (membros da OCDE e convidados).
Quem faz?	Alunos das redes públicas e privada do 5º ao 9º do EF e 3º ano do EM.	Alunos do 5º ao 9º ano do EF das escolas públicas	Alunos do 3º ano do EF das escolas públicas	Estudantes que já concluíram o EM	Estudantes na faixa dos 15 anos dos 65 países participantes da OCDE
Quando?	Bianual	Bianual	Anual	Anual	A cada três anos

Fonte: UNIBANCO (2016, n. p.).

Dentre as condições ditas necessárias para oferta de ensino de qualidade, Ferreira e Oliveira (2013), apontam que,

destacam-se as escolas com (a) quadro de professores qualificados; (b) existência de carga horária docente disponível para o desenvolvimento de atividades que não sejam de aula; (c) dedicação dos professores a uma só escola; (d) aumento de salário de acordo com a formação continuada e titulação; (e) corpo docente pertencente ao quadro efetivo; (f) dedicação dos não docentes a uma só escola; (g) instalações bem conservadas; (h) existência de biblioteca e laboratório(s); (i) motivação para o trabalho; (j) diretor eleito e com experiência docente e de gestão; (k) participação da comunidade escolar; (l) integração da escola com a comunidade local e existência de conselho escolar (ou equivalente) atuante; (m) cuidados com a segurança da comunidade escolar (FERREIRA; OLIVEIRA, 2013, p. 249).

Segundo Libâneo (2004), a avaliação do sistema escolar, realizada por meio de testes padronizados, “tem como objetivo fazer um diagnóstico mais amplo do sistema escolar e do conjunto de escolas, em âmbito nacional ou regional, visando a reorientar a política educacional, a gestão do sistema e das escolas e a pesquisa” (2004, p. 238). A partir desta avaliação que são formulados indicadores de qualidade relacionados à qualidade do ensino no país.

Machado (2017) aponta que os dados gerados pelas avaliações externas podem servir como ferramenta para a gestão da educação, pois as análises dos resultados orientam à identificação de limitações e potencialidades permitindo uma otimização dos processos educativos. Nesse sentido, compreende-se que a avaliação externa pode ser o ponto de partida, elemento-chave, para realização da Avaliação Institucional subsidiando assim a gestão da escola.

Para Libâneo (2004), entende-se que a busca por uma educação de qualidade implica na “conjunção de vários objetivos e estratégias” (2004, p. 68). Assim, para além dos resultados obtidos em avaliações externas, a busca pela qualidade passa por questões relativas ao currículo, a organização da escola, ao modelo de gestão, a valorização dos profissionais, as condições de trabalho, e, é claro pela forma como a prática avaliativa, externa ou interna, é concebida dentro e fora das escolas.

Segundo Lück (2012):

é fundamental o estudo sobre o significado da avaliação institucional, no contexto do processo educacional e gestão escolar; de modo a superar a tendência de coletar dados e apresentar relatórios de forma aleatória, aligeirada e superficial, em arremedo a práticas consistentes de avaliação institucional. Cabe a esta ser programática, o que envolve, por mais simples que seja, que se tenha clareza sobre uma concepção de avaliação, seus pressupostos, princípios e objetivos (2012, p. 28).

Admite-se a relevância da avaliação do sistema escolar e da aprendizagem para análise e diagnósticos mais amplos acerca da qualidade da educação e do ensino; porém é fundamental que estas estejam voltadas “para o levantamento dos elementos que propiciem a democratização do acesso e permanência na escola, condições de salário e trabalho dos professores, sólida formação cultural e científica a todos [...]” (LIBÂNEO, 2004, p. 253). Do contrário, os indicadores de qualidade tornam-se apenas

números que pouco ou nada dizem a respeito de como e, em que condições, os resultados obtidos pelas escolas e, por seus alunos, foram gerados. “A preocupação é maior do que ter alunos matriculados. É uma atenção às condições de realização da educação” (KUNZ; DUTRA; CASTIONI, 2017, p. 79).

Cabe destacar que “a proximidadedas avaliações com as gestões é uma tendência crescente que podemos observar na trajetória da implantação de políticas avaliativas no país, o que evidencia a perspectiva de aproximação cada vez maior” (MACHADO, 2013, p. 52). Vê-se que aos poucos, de forma gradativa, vem sendo incorporada às funções dos gestores escolares a tarefa de monitoramento dos resultados das avaliações externas, “estudo minucioso da realidade educacional e suas dificuldades” (MACHADO, 2013, p. 47) para prestação de contas do trabalho por eles efetuados.

Lellis e Hora (2019), em pesquisa realizada acerca da relação existente entre a avaliação externa e a prática pedagógica, identificaram que tanto gestores quanto professores da rede pública de ensino vêm assumindo de forma acrítica a responsabilidade pela melhoria dos resultadosnas avaliações externas. Mostram ainda a existência de uma condução por parte dos órgãos reguladores, de processos formativos para gestores e professores voltados para aquilo que é preconizado nas avaliações externas.

Rubini (2017), ao pesquisar a influência exercida pelo IDEB e pela Prova Brasil no fazer pedagógico de uma escola municipal, identificou que tais indicadores interferem nas decisões relativas à formação continuada docente bem como na prática pedagógica da escola como um todo.

Avaliação Institucional: uma expressão de gestão democrática

Quando a Constituição de 1988 determina em seu art. nº 205 que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, “está professando um valor público que, para ganhar materialidade, precisa se traduzir em políticas. Estas, uma vez concebidas, são operacionalizadas através de ações que concretizam a gestão” (VIEIRA, 2009, p. 24). No caso das políticas educacionais, que segundo Vieira (2009) são àquelas voltadas para a solução de problemas e questões educacionais, encontram no contexto escolar “um espaço de reconstrução e inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas” (VIEIRA, 2009, p. 24).

Esta dimensão da gestão, a da implementação de uma política, é permeada por conflitos, disputas, resistências que muitas vezes dificultam

ou até inviabilizam sua operacionalidade. Assim, é possível afirmar que “a gestão, demanda um exercício de tolerância para mover-se nas zonas de sombra da impopularidade quando o desafio da prática assim exige” (VIEIRA, 2009, p. 25).

Coadunando com esta perspectiva, Brito, Síveres e Cunha (2019) afirmam que cabe à gestão escolar a responsabilidade de “buscar meios de desenvolver e programar com o auxílio da comunidade escolar, a transformação ou a adaptação do processo administrativo-pedagógico para conduzir a escola à aquisição das funcionalidades que lhe são exigidas” (2019, p. 615).

A gestão escolar aqui entendida como uma prática social, “não é um atributo exclusivo do gestor, mas sim uma construção social em contextos habitados por outros praticantes de seu entorno”. A ação do gestor escolar, portanto, é exercida não apenas pelo diretor, mas por todos os demais sujeitos que compõem a comunidade educativa e dela participam. A escola, enquanto lócus desta prática social, caracteriza-se como um espaço privilegiado de reprodução e produção sociais (JUNQUILHO; ALMEIDA; SILVA, 2012, p.334-356).

“A Constituição e a LDBEN permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federal, estaduais e municipais” (VIEIRA, 2009, p. 43). Este espaço de ação dos governos é marcado por questões relativas às condições de implementação de uma política pública; aos recursos financeiros e materiais disponíveis; circunstâncias políticas que envolvem acordos, consensos e negociações. A gestão educacional compreende, portanto, às ações empreendidas com o propósito de concretizar políticas educacionais decididas pelos governos (MACHADO, 2017).

“A gestão escolar, como o próprio nome diz, refere-se a esfera de abrangência dos estabelecimentos de ensino” (VIEIRA, 2009, p. 43). À gestão escolar, cabe, conforme LDBEN, a elaboração e execução do Projeto Político Pedagógico (PPP) da Escola. Esta é uma das principais incumbências de um gestor escolar, pois é a partir do PPP que todas as outras determinações previstas em lei são efetivadas. “A proposta pedagógica é, com efeito, o norte da escola, definindo caminhos e rumos que determinada comunidade busca para si e para aqueles que se agregam em seu entorno” (VIEIRA, 2009, p. 43).

A autora destaca ainda que exista uma intercomplementaridade entre a gestão educacional e a gestão escolar, sobretudo quando se trata do setor público. Coadunando com esta afirmativa, Machado (2017, p. 26) define como “distinto, embora complementar, enquanto a gestão escolar diz respei-

to à organização das unidades educacionais, a gestão educacional refere-se à gestão dos sistemas educacionais em todos os níveis” (2017, p. 26).

Desta forma, à medida que são geridas políticas públicas educacionais no âmbito da gestão educacional, o plano de materialização se dá por meio das ações e estratégias empreendidas pela gestão escolar por meio do seu PPP.

A gestão educacional situa-se na esfera macro, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera micro. Ambas se articulam, mutuamente, dado que a primeira se justifica a partir da segunda. Noutras palavras, a razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar por outro lado, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e Lei de Diretrizes e Base (VIEIRA, 2009, p. 26).

A gestão democrática, valor público, definido em lei, na Constituição de 1988, art. nº 206, inciso VI e na LDBEN, art. nº 14, supõe a efetiva participação de toda a comunidade educativa: pais, alunos, professores e demais profissionais que atuam na escola. Este princípio representa um desafio quando se discute a sua operacionalização na prática da gestão escolar, pois segundo Paro (2017), “a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se” [...] (p. 24). O autor ressalta que um dos obstáculos está na forma de participação da comunidade educativa, pois esta deve ocorrer tanto na execução da ação quanto no processo de tomada de decisão.

Por conseguinte, a prática da gestão democrática implica uma visão de mundo, que tenha o foco mais fortemente direcionado para os relacionamentos e processos do que para as estruturas. Isso significa dizer gestores democráticos precisam “sair de uma estrutura de comando e controle e passar para uma liderança mediada pelo diálogo” (TORRES, 2009, p. 196).

O autor ressalta ainda que,

as pessoas se comprometem mais e ficam mais motivadas quando estão envolvidas na tomada de decisões que as afetam. Para que haja um salto de qualidade e de produtividade deve ser desenvolvido um processo de significado compartilhado e de consenso por meio do diálogo entre todos os participantes. A eficiência mecânica e a competitividade – como a exacerbação da competição – é

limitante e destruidora. A cooperação e o senso de comunidade funcionam muito melhor para o aumento de produção, de produtividade e de qualidade (TORRES, 2005, p. 196).

Sendo assim, é possível afirmar que sendo a organização escolar-complexa deve ser “vista e administrada como um todo complexo” [...] e, por isso “a liderança e a gestão devem ser compartilhadas e transparentes” (TORRES, 2009, p. 201). Sendo assim, a Avaliação Institucional concebida como uma expressão de gestão democrática (LÜCK, 2012), quando realizada de forma colegiada e participativa “é, por si só, uma importante estratégia e motivação para congregar os participantes da comunidade escolar em um processo de conhecimento do trabalho conjunto e agregação de vontades compartilhadas para promover a melhoria contínua da escola (LÜCK, 2012, p. 119).

Avaliação Externa e Institucional: ferramentas de gestão

A avaliação faz parte do cotidiano escolar e os seus impactos se refletem no contexto em que se aplica, seja no âmbito escolar, institucional ou sistêmico. “É reconhecido que, sem avaliação, não há condições para promover a melhoria de gestão e qualidade do ensino, e que esse processo é inerente e indissociável à gestão” (LÜCK, 2012, p. 24).

No âmbito educacional a avaliação ocorre em várias esferas e com variados objetivos:

há a avaliação da aprendizagem dos estudantes, em que o professor tem um protagonismo central, há a avaliação da instituição como um todo, na qual o protagonismo é do coletivo dos profissionais que trabalham e conduzem processos guiados pelo projeto político-pedagógico. E, há a avaliação do sistema escolar, na qual a responsabilidade é do poder público (FERNANDES; FREITAS; BEAUCHAMP, 2007, p. 18).

A Avaliação Institucional, portanto, refere-se àquela em que se avalia a escola como um todo e, a sua realização abrange a participação de todas as pessoas que nela atuam e que dela participam; por isso, constitui-se “em um processo complexo, pluridimensional, tal como é o processo educacional que a escola promove” (LÜCK, 2012, p. 27). Ela está a serviço da gestão escolar, pois orienta a organização do trabalho,

a mobilização dos recursos, as ações dos diversos setores da escola, bem como favorece a promoção das condições necessárias para que os resultados dos processos educativos sejam maximizados.

Avaliação Institucional, como instrumento de gestão, corresponde a um processo que se integra ao planejamento educacional, dele emergindo e a ele remetendo, como também a processos de monitoramento que acompanham objetivamente as práticas educacionais, estabelecendo relação entre estas e os seus resultados, contribuindo dessa forma para apontar transformações e correções de rumos necessárias durante a sua condução, de modo a garantir sua maior efetividade (LÜCK, 2012, p. 31).

Nesse sentido, a Avaliação Institucional é realizada como uma ferramenta de desenvolvimento de gestão não apenas da escola, mas também dos docentes, dos estudantes e de todos os profissionais que nela atuam. Estando alinhada ao planejamento promove o autoconhecimento, o *feedback*, a autoavaliação, a corresponsabilidade, a coletividade e, a prestação de contas. Corresponde, desta forma, a um esforço coletivo da escola em conhecer-se objetivando identificar potencialidades e fragilidades de modo a maximizá-las ou superá-las, quando for o caso. “A avaliação corresponde não apenas à identificação de dados e informações, mas a um processo de reflexão que ilumina tanto o caminho percorrido como o descortinar de novos percursos a serem percorridos” (LÜCK, 2012, p. 46).

Sua realização se fundamenta nos seguintes pressupostos básicos:

a avaliação institucional tem como compromisso a melhoria da qualidade de ensino e do desempenho de seus funcionários [...]; focaliza processos e desempenhos com vistas à melhoria de práticas e seus resultados[...] tem como ponto de partida e de chegada esforços de planejamento e ação [...]; todas as ações de melhoria propostas devem estar associadas à melhoria contínua e em serviço de desempenho e conscientização dos profissionais da escola sobre seu trabalho; Todos os participantes da comunidade escolar devem ser envolvidos [...]; o ambiente de realização da avaliação institucional deve ser caracterizado por comportamentos éticos a respeito do uso dos dados e informações produzidos (LÜCK, 2012, p. 70-71).

Considerando estes pressupostos, ao se propor uma avaliação institucional é importante que se tenha clareza sobre as seguintes questões: Por que avaliar? Para que avaliar? O que avaliar? Como avaliar? Quando avaliar? Onde avaliar? Para quem avaliar? Com quem avaliar? Busca-se com estes questionamentos desenvolver uma prática de uma gestão orientada por uma lógica de ações voltadas para busca da excelência dos resultados. “A avaliação é importante na medida em que sirva a um propósito claramente definido e entendido” (LÜCK, 2012, p. 95). A avaliação institucional é realizada, portanto, para atender a um conjunto de objetivos:

desenvolver uma cultura de avaliação na escola [...]; Criar bases objetivas de construção e atualização contínua da política educacional da escola, expressa na elaboração e implementação de seu Projeto Político Pedagógico; Prestar contas de maneira clara e transparente, aos pais, à comunidade, à sociedade e a mantenedores, de como a escola atua e como realiza seus objetivos sociais; Estabelecer compromissos com a comunidade escolar para superação das limitações e alcance de estágios mais avançados de desenvolvimento; Contribuir para a formação objetiva da identidade da escola [...] (LÜCK, 2012,p.77).

Segundo Lück (2012), numa avaliação institucional há que se considerar uma interdependência entre o planejamento, a ação, e a avaliação seguida de feedback formando um círculo virtuoso, conforme figura 1, a seguir.

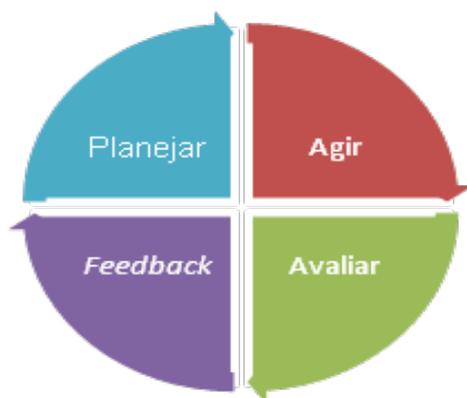


Figura 1: Círculo virtuoso entre avaliação, planejamento, ação e feedback
Fonte: LÜCK (2012, p. 131)

Sabe-se que no contexto escolar, complexo, nem tudo tem a mesma relevância e prioridade e, por isso exercem diferentes níveis de impacto. Ao se propor uma avaliação institucional é necessário que sejam estabelecidas prioridades, ou seja, que sejam selecionados “aspectos centrais e de maior repercussão sobre a qualidade do ensino” (LÜCK, 2012, p. 97). Isso não quer dizer que gradativamente os outros elementos não possam ser incluídos e analisados, mas é importante que a avaliação institucional privilegie questões mais estruturais e significativas. Dentre as questões importantes que possam compor um programa de avaliação institucional os indicadores produzidos por meio das avaliações externas acerca do desempenho escolar configuram-se num excelente ponto de partida.

Essa avaliação oferece como vantagem, via de regra, o fato de esses agentes serem especialistas em avaliação, o que garante maior adequação de proposta metodológica, de instrumentos utilizados e referenciais de análise. Porém, via de regra, esse exercício não chega a contribuir para a transformação da escola e melhoria dos seus serviços, tendo em vista o seu distanciamento da realidade escolar, que gera a desconsideração de seus resultados pelos profissionais da escola. Essa condição sugere a necessidade de os gestores desenvolverem na escola o interesse por conhecer e utilizar avaliações externas como condição de compreender a sua prática por outras perspectivas (LÜCK, 2012, p. 106).

Sobre o interesse em conhecer e utilizar as avaliações externas como ponto de partida para a avaliação institucional, um estudo publicado em 2015, pela Fundação Lemann em parceria com o Instituto *Credit Suisse Hedging-Griffo* e o Itaú BBA, intitulado “Excelência com equidade: a importância de olhar para o contexto ao se pensar a prática pedagógica” investigou as estratégias utilizadas por escolas, criteriosamente selecionadas, que conseguiram elevar o IDEB, no período de 2009 a 2013.

O estudo mostrou que a utilização das avaliações externas como ferramenta para subsidiar tomadas de decisões, é uma prática presente em todas as escolas pesquisadas: Escola Municipal Maria Leite de Araújo em Brejo Santo (CE); Escola Municipal Miguel Antônio de Lemes em Pedra Branca (CE); Escola Municipal Hebe de Almeida Leite Cardoso em Novo Horizonte (SP); Escola Municipal Gerardo Rodrigues em Sobral (CE); Escola Municipal Rodrigues Alves no Rio de Janeiro (RJ) e Escola Municipal Armando Ziller em Belo Horizonte (MG).

A pesquisa também evidenciou que o uso das informações obtidas com as avaliações externas provocou mudanças nos processos decisórios que passaram a ser compartilhados com a comunidade escolar, nas práticas avaliativas de aprendizagem; na infraestrutura escolar; nas atividades culturais promovidas; na formação continuada docente; no tipo de regime de trabalho docente; nas condições de trabalho que se tornaram mais favoráveis; na definição do quantitativo de alunos por sala; no tipo de apoio da secretaria de educação às escolas que passou a ser mais contínuo e, não apenas pontual. Ao analisar os relatos das estratégias desenvolvidas pelas escolas pesquisadas para efetivação destas mudanças evidencia-se que os processos foram geridos por meio de avaliação, planejamento, ação e *feedback*, conforme Círculo virtuoso proposto por Lück (2012).

Machado e Freitas ao realizarem uma pesquisa em quatro escolas públicas da rede municipal de São Paulo sobre as possíveis formas de apropriação dos resultados gerados por avaliações externas pelas equipes gestoras, evidenciaram que nas escolas pesquisadas, todos os gestores são favoráveis à avaliação externa. “As opiniões dos gestores convergiram quando afirmaram que as avaliações externas oferecem um diagnóstico que auxilia a escola e a produção de políticas públicas [...]”. Os entrevistados relataram que “acreditam ser um bom instrumento para se perceberem e se observarem com um olhar exterior ao seu [...] é uma maneira de formalizar uma radiografia da educação pública no país” (MACHADO; FREITAS, 2014, p. 121). As autoras apontam com base no estudo que

para contribuir efetivamente com o trabalho desenvolvido nas escolas pelas equipes gestoras é preciso o empenho na agilização da produção dos resultados das avaliações e o envio rápido dessas informações às escolas para que o trabalho possa ser canalizado na busca da melhoria da qualidade da educação pública (MACHADO; FREITAS, 2014, p. 124).

Mendes *et. al.* (2015) realizaram uma pesquisa intitulada, “Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora”, envolvendo vinte escolas, treze no Brasil e sete em Porto, Portugal. O estudo buscou promover um debate sobre o sentido atual das políticas de avaliação externa baseada em testes padronizados, argumentando que esta prática não vem alterando para melhor a qualidade da educação. Os autores apontam como contraposição à avaliação externa ranqueadora à adoção, por parte dos gestores escolares, de práticas de autoavaliação

a partir dos resultados das avaliações externas que recuperem o protagonismo dos vários atores sociais da escola implicados na construção da qualidade educacional.

Os autores apontam que nas escolas de Porto, em Portugal, durante a pesquisa, decorreram sessões de formação com os professores, sobre o tema “Aproximar resultados da avaliação interna e externa – desenvolver ações que promovam aprendizagem aprofundada”. A experiência centrou-se na análise dos testes cedidos pelos professores e dos exames nacionais. Os professores, conjuntamente, analisaram os seguintes aspectos: matriz de descritores; enunciados de questões; processos cognitivos exigidos em cada questão; conteúdos cobrados; nível de exigência, dentre outros aspectos. Ao longo das análises foram sendo tecidas comparações entre os testes elaborados pelos professores e os testes nacionais. Dessa experiência resultou um processo de autoavaliação mais aprofundada e crítica acerca dos exames externos e internos.

Com base nas pesquisas relatadas é possível extrair as seguintes estratégias de gestão baseadas no uso das informações fornecidas pelas avaliações externas:

Percebe-se, com base nas pesquisas relatadas, a existência de práticas gestoras que promovem a articulação entre a Avaliação Externa e

Estratégia de gestão	Finalidade (s)
Utilização das informações obtidas por meio das avaliações externas nas tomadas de decisão.	Subsidiar os processos decisórios a fim de que sejam mais assertivos.
Divulgação dos resultados com a comunidade escolar (pais, alunos, professores e demais profissionais da educação).	Empregar processos decisórios compartilhados; Diluir responsabilidades.
Mudança na cultura organizacional	Garantir a integração e interação das pessoas que atuam na escola em torno de objetivos comuns.
Adoção de práticas reflexivas de avaliação institucional ou autoavaliação.	Fazer uma análise mais aprofundada e crítica acerca dos exames internos e externos.

continua...

Parceria com os órgãos reguladores da instituição de ensino para superação das dificuldades identificadas.	Viabilizar a promoção de mudanças nas práticas avaliativas de aprendizagem; na infraestrutura escolar; nas atividades culturais promovidas; na formação continuada docente; no tipo de regime de trabalho docente; nas condições de trabalho e na definição do quantitativo de alunos por sala e, onde mais se fizer necessário.
--	--

Fonte: elaborado pelos autores.

a Avaliação Institucional com vistas à melhoria das estratégias e ações educacionais. As experiências descritas evidenciam que a avaliação externa impulsionou a tomada de consciência de cada uma das escolas pesquisadas acerca de suas potencialidades e fragilidades, servindo de ponto de partida para a Avaliação Institucional.

Considerações Finais

“A expansão da oferta de vagas, nos diversos níveis de ensino, teve como consequência o comprometimento da qualidade dos serviços prestados” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 164). Hoje, o uso das avaliações externas em boa parte das escolas públicas tem se restringido a medir o desempenho do sistema escolar por meio dos resultados de seus alunos negligenciando outros tantos fatores que impactam na produção de resultados educacionais individuais e sistêmicos.

Compreende-se que a criação e o desenvolvimento de espaços de reflexão por meio de formações nas coordenações pedagógicas, reuniões sistemáticas, conselhos de classe e até mesmo grupos de trabalho podem contribuir com a promoção de novas práticas docentes e a ressignificação dos processos e resultados das avaliações, tanto internas como externas (SOLIGO, 2010).

A avaliação institucional enquanto promotora da autoavaliação e do autoconhecimento torna-se uma “possibilidade efetiva de partilha, de reflexão e de transformação das práticas educativas, constituindo-se contributo para a sua adequação às pessoas que habitam as escolas e que nelas continuamente são formadas e se formam” (MENDES*et. al.*, 2015, p.1295). Compreende-se, nesse sentido que não seja possível imaginar

que a produção de práticas pedagógicas exitosas seja realizada de forma dissociada da prática de avaliação.

Nota-se que o uso da avaliação externa como ponto de partida da avaliação institucional permite à gestão escolar uma tomada de decisão bem informada e objetiva superando a prática de processos decisórios baseados em opiniões e suposições formuladas com base no senso comum.

Identifica-se como desafiante na área educacional tornar o processo avaliativo, em todos os seus níveis, um aliado para a promoção das aprendizagens e melhoria contínua da qualidade social da educação.

Sabe-se que o presente estudo não esgota todas as possibilidades de análise sobre a avaliação e, por isso mais investigações se fazem necessárias, tais como: a análise mais aprofundada de como promover no contexto escolar a articulação entre os três níveis de avaliação e o estudo sobre estratégias de gestão democrática que possibilitem intensificar a interação entre as avaliações externas e as práticas pedagógicas.

Conclui-se que “mapear e analisar criticamente os resultados do rendimento escolar em associação com os aspectos básicos que o promovem” (LÜCK, 2012, p.77) é o ponto de partida de uma avaliação institucional. Esta por sua vez deve ser concebida como uma expressão da gestão democrática cuja prática centra-se na transformação do contexto escolar e social.

A avaliação externa e a institucional entendidas como ferramenta de gestão devem ter por objetivo principal, subsidiar a tomada de decisão dos gestores de maneira que, possibilite ao gestor, em parceria com os diversos atores sociais que participam da comunidade educativa, articular estratégias fortemente associadas ao conceito de sustentabilidade que promovam o desenvolvimento e a melhoria contínua da escola.

INSTITUTIONAL EVALUATION AS A SCHOOL MANAGEMENT TOOL: THEORETICAL NOTES

Abstract: *the article aims to discuss the articulated use of External and Institutional Evaluation as management tools for the development of strategies aimed at the continuous improvement of the school. This is a bibliographical study with a qualitative approach that discusses the following themes: School Management; External Evaluation and Institutional Evaluation. In the theoretical framework the authors Libâneo (2004), Oliveira and Araújo (2005), Torres (2009), Vieira (2009), Horta Neto (2010), Libâneo, Oliveira and Toschi (2012), Lück (2012), Junquillo, Almeida and Silva (2012), Machado (2013), Paro (2017), Lélis and*

Hora (2019), Brito, Síveres and Cunha (2019) underpin the discussion. The main results were that the data provided by external evaluations can serve as a starting point for Institutional Evaluation, and that this, in turn, constitutes an inherent and inseparable process for management.

Keywords: *External Evaluation. Institutional Evaluation. School management. Bibliographic research.*

Notas

- 1 No campo da pesquisa social, a expressão *indicadores* é utilizada em referência a modos de representação de uma determinada realidade em termos de dimensões quantitativas e/ou qualitativas que em geral, se expressam em números (VIEIRA, 2009, p. 88).
- 2 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que, a cada dois anos, realiza uma pesquisa por amostragem do ensino fundamental e médio destinada a acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e dos diversos fatores incidentes na qualidade do ensino ministrado (LIBÂNEO, 2004, p.243).
- 3 O termo visão de mundo refere-se a uma “janela conceitual através do qual nós percebemos e interpretamos o mundo, tanto para compreendê-lo como para transformá-lo” (TORRES, 2009, p. 190).
- 4 “Pressupostos se constituem em conhecimentos apriorísticos, de conotação epistemológica, que estabelecem as bases orientadoras do posicionamento que se adota diante da realidade, que implica uma concepção para além da superficialidade dos fatos e dos atos. Eles estabelecem uma explicação do que é considerado verdadeiro, mesmo antes da experiência” (LÜCK, 2012, p. 66).
- 5 Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/releases/pesquisa-inedita-mapeia-mais-de-duas-mil-escolas>. Acesso em: 11 out. 2018.

Referências

- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:Biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo técnico: resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005-2015*. Disponível em:<http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 05 maio 2018.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Disponível em:<http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 05 maio 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 26 de jun. 2014. Disponível em:http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 21 mar.2018.

BRITO, R. de O.; SÍVERES, L.; CUNHA, C. da. O uso de indicadores para avaliação qualitativa de projetos educativos socioambientais: a gestão participativa no ambiente escolar. *Revista Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 27, n.104, p. 610-630, jul./set. 2019.

FERNANDES, C.; FREITAS, L. C.; BEAUCHAMP, J. (org.). *Indagações sobre currículo: currículo e avaliação*. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

FERREIRA, C. A. A avaliação externa de Escolas em Portugal: reflexões sobre potencialidades e constrangimentos. *Meta: Avaliação*. Rio de Janeiro, v.8, n. 23, p. 359-379, maio/ago. 2016.

FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A. (org.). *Crise da escola e políticas educativas*. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

FRAUCHES, C. da C. *LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior*. 2. ed., Brasília: ILAPE, 2007.

HORTA NETO, J. L. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010.

INSTITUTO UNIBANCO. *Boletim Aprendizagem em Foco*, São Paulo, n. 8, p. 1-4, abr. 2016. Disponível em: https://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Aprendizagem_em_foco-n.08.pdf. Acesso em: 11 out. 2018.

JUNQUILHO, G. S.; ALMEIDA, R. A. de; SILVA, A. R. L. da. As artes do fazer gestão na escola pública: uma proposta de estudo. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.10, n. 2, 2012, p. 329-356.

KUNZ, S. A. S.; DUTRA, N. L. L.; CASTIONI, R. John Dewey e Anísio Teixeira: contribuições para o debate sobre qualidade. In: JESUS: W. F. De. (org.). *A universidade e a educação básica no Brasil contemporâneo: caminhos, aproximações, projetos e estudos*. Curitiba, v. 1, p. 68-90, 2017.

LÉLLIS, L. S. C; HORA, D. L. da. Avaliação Externa: conceitos, significados e tensões. *Revista Exitus*. Santarém/PA, v. 9, n.4, p. 549-575, out./dez. 2019.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5.ed. Goiânia, 2004.

LIBÂNEO, J. C; OLIVEIRA, J. F. de. TOSCHI, M. S. 10.ed. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜCK, H. *Perspectivas da Avaliação Institucional da escola*. Petrópolis: Vozes, 2012.

MACHADO, C. Impactos da Avaliação Externa nas Políticas de Gestão Educativa. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Madrid, v.11, n. 1, p. 40-55, 2013.

MACHADO, C. Possíveis contribuições da avaliação externa para a gestão educacional. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 1, n. 12, fev. 2017.

MACHADO, C; FREITAS, F. P. Gestão escolar e avaliação externa: experiências de escolas da rede municipal de São Paulo, *Revista Eletrônica de Educação*, v. 8, n. 3, p. 113-126, 2014.

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

OLIVEIRA, R.; ARAÚJO, G. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo

direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005.

OVANDO, N. G.; FREITAS, D. N. T. As iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais. In: FREITAS, D. N. T.; REAL, G. C. M. (org.). *Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais*. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2011. p. 297-322.

PARO, V. H. *Gestão Democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez, 2017.

RUBINI, M. A. O. de S. *Políticas Públicas de avaliação em Larga Escala, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a organização da escola: limites e possibilidades*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciência e Tecnologia, 2017.

SOLIGO, Valdecir. Possibilidades e desafios das avaliações em larga escala da educação básica na gestão escolar. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, n. 9, p. 1-15, 2010.

TORRES, J. J. M. Teoria da Complexidade: uma nova visão de mundo para a estratégia. *Revista Integra Educativa*, v. 2, n. 2, 2009.

VIEIRA, S. L. *Educação Básica: política e gestão da escola*. Brasília: Liber livro, 2009.