

O processo de construção das bases conceituais e metodológicas da avaliação

Paula Arcoverde Cavalcanti

Doutoranda em Educação pela Unicamp. Professora da Universidade Estadual da Bahia. Bolsista da FAPESP. e-mail: paularcoverde@yahoo.com.br

Resumo O artigo faz uma discussão de cunho teórico fundamentado na análise de alguns autores que tratam da avaliação de políticas, programas e projetos na área educacional. Nesse sentido serão abordados acontecimentos históricos e desenvolvimentos cognitivos que contribuíram para a delimitação das bases conceituais e metodológicas do corpo de conhecimento específico da avaliação bem como a sua diversidade aqui denominada de 'terminológica' e de 'interseção' entre áreas do conhecimento.

1. Introdução

A partir da década de 90, é inegável o aumento do debate sobre avaliação na área de educação. É nessa década que a avaliação de políticas públicas educacionais começa a ser efetivamente incorporada na agenda governamental brasileira como sendo uma política de governo.

Em relação a isso podemos perceber dois momentos ¹ relacionados à área de avaliação de políticas, programas e projetos educacionais. O primeiro refere-se às várias ações de âmbito governamental que foram implementadas com o objetivo de avaliar os mais diversos níveis de ensino. E o segundo é o crescimento dos estudos na área de avaliação produzidos nas mais diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, é possível observar que na produção científica publicada existe um número bastante significativo de estudos que avaliam e analisam as ações governamentais ou detém-se às discussões políticas e ideológicas da avaliação no contexto brasileiro, porém raro encontrar sistematizações que ofereçam um debate analítico-conceitual para a avaliação de políticas, programas e projetos no contexto brasileiro.

É inegável que a maioria da literatura brasileira utiliza as bases conceituais e metodológicas provenientes de outros países e que também existem especificamente trabalhos

¹ “Momento é uma instância repetitiva, pela qual passa um processo encadeado e contínuo, que não tem princípio nem fim bem demarcados” (MATUS, 1996, p. 577). O conceito não tem uma característica meramente cronológica e indica instância, ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual um processo contínuo ou em cadeia, sem começo nem fim bem definidos.

relacionados à área educacional, orientados a desenvolver metodologias de avaliação mais adequadas ao contexto brasileiro.

Fatos como esses talvez indiquem que estejamos passando para um novo momento em que a literatura estrangeira venha a servir como uma referência para a realização de estudos que promovam as adaptações necessárias e que, ao servirem de base para um aprofundamento, venham a gerar um novo enfoque metodológico significativamente distinto. O esforço associado a esse novo momento parece justificar-se, uma vez que tanto o ambiente da *policy making* como os contextos socioeconômico e político-cultural dos países onde se originam as metodologias de avaliação de políticas se diferenciam significativamente, da realidade brasileira.

Assim sendo, pode-se afirmar que existe um consenso entre os estudiosos da área, no que diz respeito à necessidade de aprofundamento e reflexão acerca do tema, devido a sua complexidade, amplitude política, ideológica, metodológica, teórica e por causa das proporções que a avaliação vem tomando dentro da agenda governamental especificamente na área educacional.

No entanto, mesmo tendo conhecimento de que a prática avaliativa está associada a questões políticas e ideológicas, a discussão aqui apresentada é de cunho teórico. Essa opção se deve ao fato de que, após a análise de alguns autores que tratam do instrumental da avaliação de políticas, programas e projetos na área educacional, foi possível encontrar uma diversidade (terminológica, conceitual, interseção entre áreas do conhecimento) que, no nosso entendimento, merece uma discussão mais sistematizada.

Partimos do pressuposto de que a metodologia de avaliação pode ser proveniente da área social² e educacional e de que existem diversos termos que podem fazer referências à avaliação, portanto, evitamos o termo avaliação educacional³ por se tratar de um termo que pode se referir a vários fenômenos da educação. Sendo assim, optamos por utilizar o termo avaliação de políticas, programas e projetos educacionais durante todo o texto.

Na realidade, a avaliação de programas educacionais e sociais, tal como é conhecida na atualidade, teve um longo período de amadurecimento, através da colaboração de profissionais de diversas áreas do conhecimento. E foi justamente a diversidade desses profissionais que gerou uma variedade significativa de tipos e modelos de avaliação de programas, o que, de certa forma, reflete um conhecimento, interesse e visão de avaliação distinta e que a prática avaliativa bem como o seu desenvolvimento está ligado às grandes reformas na educação, à tentativa de solução de grandes problemas sociais, à redução de gastos públicos, a altos investimentos financeiros.

² Na literatura, a área social abrange outros aspectos tais como: saúde, habitação, alimentação, grupo de risco etc.

³ Mais adiante detalharemos essa questão.

2. Avaliação na educação: o enfoque nos programas e seus aspectos globais

Na área educacional, a avaliação⁴ apresentou um percurso que pode ser dividido em dois momentos. No primeiro, a avaliação centrou-se no rendimento do aluno. No segundo, a avaliação preocupou-se com os programas curriculares e, gradativamente, foi direcionando seu foco para aspectos mais globais dos programas educativos de natureza administrativa, financeira e organizacional etc., embora a avaliação do rendimento do aluno continuasse sendo utilizada para avaliar esses programas. É importante salientar que estes momentos não são estanques, mas se interpenetram no decorrer da construção do corpo teórico-metodológico da avaliação de programas e que apenas o segundo percurso será abordado.

Nesse sentido, Santacana e Benito (1996) afirmam que, no período que abrange as décadas de 30 e 40, dois acontecimentos contribuíram para o desenvolvimento da avaliação de programas na área educacional. O primeiro é o processo de ‘credenciamento’⁵ através das avaliações de escolas e programas curriculares, realizadas pelas agências governamentais nos Estados Unidos durante os anos 30. Para tanto, foram criados critérios de avaliação que possibilitavam a comparação entre instituições educativas e que produziam informação objetiva para a tomada de decisão.

O segundo acontecimento ocorreu na mesma época e contribuiu para uma paulatina mudança do enfoque avaliativo na área educacional. Após a reivindicação de uma associação de pais por uma educação mais progressista do que a existente até então, foi desencadeado um estudo que durou oito anos (1932-1940). Este estudo foi realizado por Tyler e resultou em um modelo chamado de Avaliação Orientada por Objetivos⁶.

Em relação a esse momento histórico, que delimita a primeira grande mudança no enfoque da avaliação na área educacional, Santacana e Benito (1996, p.241) são enfáticos ao afirmarem que

Aunque, hasta los años 30 no puede hablarse propiamente de evaluación de programas educativos, es obvio que en etapas anteriores se había realizado algún tipo de evaluación de acciones educativas. Todos los sistemas de control de los resultados educativos (exámenes de alumnos, exámenes de la calidad del profesorado, valoración general de los sistemas educativos, críticas a las estructuras educativas vigentes o ‘libros blancos’, propuestas de cambios de planes educativos, etc.) realizados en busca de una mayor eficiencia educativa pueden ser considerados como aspectos de la evaluación de programas. Pero la evaluación de programas educativos, como conjunto organizado de acciones evaluativas que conducen a la formulación de un juicio de valor acerca de un programa y a la toma de decisión acerca de los cambios necesarios en el mismo a fin de incrementar su eficacia, no se produce hasta pasado el primer tercio de siglo, y tiene como pionero indiscutible a Tyler (1942).

⁴ A retrospectiva que aqui se apresenta é coerente com as características da literatura pesquisada: o desenvolvimento da avaliação é centrado nos Estados Unidos.

⁵ Tradução do termo espanhol “acreditación”, em SANTACANA e BENITO (1996) do termo inglês “accreditation” em WEISS (1998, 1999) e WORTHEN (1997) e outros.

⁶ Tradução de “objectives-oriented evaluation approaches”, em WORTHEN (1997).

Worthen (1997) e Weiss (1998), concordando com Santacana e Benito (1996) também destacam o estudo de Tyler⁷ como responsável por uma significativa mudança na avaliação na área educacional. Para eles, o enfoque de avaliação orientada por objetivos, estabeleceu um novo viés. Ela, antes exclusivamente centrada nos processos individuais de aprendizagem, passou a interessar-se pelo exame de programas curriculares, através da avaliação do nível em que os objetivos educacionais eram atingidos pelos alunos. O estudo de Tyler, portanto, parece ter estabelecido um novo padrão para avaliação na área educacional, pois, de certa forma, vinculou o processo educativo a objetivos preestabelecidos que deveriam ser atingidos pelos alunos.

Segundo Dias Sobrinho (2002), essa associação entre avaliação e objetivos, que aparentemente representa uma mudança de enfoque na área de avaliação, é a confirmação da educação como instrumento preponderante no processo de desenvolvimento econômico nos Estados Unidos. Associa-se a isso a ciência positivista vigente na época, que creditava à medição um caráter experimental e científico.

Segundo Worthen (1997), além do trabalho desenvolvido por Tyler, outros acontecimentos devem ser considerados. Ele destaca, entre outros, a criação de fundações para avaliar a administração pública e o setor privado, o desenvolvimento de pesquisas internamente às agências responsáveis pelas políticas sociais nos Estados Unidos e a incorporação de cientistas sociais no 'staff' das agências governamentais.

A importante contribuição de Tyler, que estabeleceu, definitivamente, a relação entre os resultados de aprendizagem desejável e aprendizagem real do aluno, não foi, contudo, suficiente para que a avaliação como processo de medida tivesse seu prestígio abalado. Ao contrário, a 'medida de aprendizagem' que ele propunha seria utilizada mais tarde como um importante insumo para avaliar programas educacionais. Nesse período, segundo Dias Sobrinho (2002, p. 21), a avaliação

[...] ganha um sentido mais operativo: ela passa a averiguar até que ponto os currículos e as práticas pedagógicas estão atingindo os objetivos de levar a escola a ser eficaz e alcançar as metas de eficiência que a economia exigia. Portanto, torna-se evidente a sua racionalidade instrumental. Ainda que permanecesse muito centrado nas escolas e, sobretudo no eixo ensino aprendizagem, seu campo se ampliou na medida em que passou a articular os rendimentos dos alunos às questões de currículos e programas. Sua importância também cresceu como mecanismo de controle e seleção, segundo a lógica utilitarista que predominava, bem como aceitação de sua fidelidade e cientificidade, graças ao aperfeiçoamento dos testes e medidas.

Durante esse momento histórico, pode-se perceber que, ao mesmo tempo em que a avaliação de programas educacionais ia se intensificando, 'as provas unificadas' se consolidavam assim como o credenciamento das instituições de ensino e a avaliação por objetivos. Uma considerável mudança no enfoque da avaliação realmente só ocorreria mais tarde.

⁷ Para maiores detalhes, ver: WORTHEN (1997), SAUL (200) e MENDEZ (2001.)

Porém, apesar da mudança que o estudo de Tyler desencadeou, a prática da avaliação do rendimento do aluno, que se iniciou no começo do século XX, quando se desenvolveram instrumentos que possibilitavam medir o desempenho do aluno, e que se encontrava amplamente aceita na década de 40, continuou a ser utilizada nas décadas de 50 e 60.

Um diferencial nesse período é que a preocupação, antes voltada basicamente para os instrumentos de medição, foi direcionada para o ensino aos pedagogos de taxionomias⁸ que permitissem declarar objetivos educativos em condições explícitas e mensuráveis. A disseminação das taxionomias subsidiou a criação de ‘instrumentos de medição’ e, de fato, tornou a ‘avaliação dos processos individuais de aprendizagem’ ainda mais observáveis e mensuráveis objetivamente.

Santacana e Benito (1996) apontam um fato histórico que contribuiu para que fosse desencadeado o processo de mudança de enfoque da avaliação de programas educacionais, a partir do final da década de 50 nos Estados Unidos: a conquista do espaço pelos soviéticos. Esse fato desencadeou uma série de mudanças no âmbito educacional e, através do “National Defense Education Act/1958”, as instituições educacionais incrementaram a formação técnico-científica nas escolas.

Os vultosos recursos investidos pelos Estados Unidos, com o objetivo de realizar mudanças nos currículos, a fim de melhorar a capacidade técnico-científica dos alunos fizeram com que os *policy makers* passassem a se preocupar seriamente com a avaliação dos programas curriculares implementados pelas instituições educacionais. No entanto, os estudos realizados para avaliar essas mudanças curriculares

[...] revelaram um empobrecimento conceitual e metodológico da avaliação. Planos inadequados e relatórios irrelevantes foram só alguns dos problemas observados. A maioria dos estudos dependeu e por isto importaram conceitos da pesquisa social e comportamental. E as técnicas, que eram apropriadas para tais pesquisas, não eram satisfatórias para a avaliação de programas escolares. Trabalhos teóricos que se relacionassem diretamente à avaliação (ao invés de pesquisa) não existiam e ficou evidente que mesmo o melhor método da pesquisa social comportamental não proporcionava orientação sobre como levar a cabo muitos dos aspectos envolvidos com a avaliação (WORTHEN, 1997, p. 30).

Isso, entretanto, não levou ao surgimento de um movimento forte o suficiente para proporcionar o desenvolvimento conceitual e metodológico da avaliação de programas educacionais. Tanto que, durante algum tempo, acreditou-se inclusive que os conceitos e práticas desenvolvidos no setor privado norte-americano poderiam ser transportados e adaptados para avaliar os programas federais.

É nesse cenário que se configura a preocupação com os programas curriculares, sendo a avaliação do rendimento do aluno utilizada para avaliar estes programas, e tendo como enfoque avaliativo os aspectos mais globais de natureza administrativa, financeira e organizacional dos programas educacionais.

⁸ Como exemplo das taxionomias difundidas na época, Worthen (1997) aponta: a Taxionomia de domínio cognitivo (Bloom, 1956) e a Taxionomia domínio afetivo (Krathwohl, 1964).

Considerando esta realidade, podemos citar um acontecimento político que, de maneira muito particular, impulsionou o desenvolvimento e a realização da avaliação de programas, a partir do início dos anos 60. Trata-se da introdução, no setor público, do *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS)⁹ utilizado pela Ford Motor Company. Esse sistema foi primeiramente introduzido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos por *Robert McNamara*. E, gradativamente, até o final da década de 60, todas as agências governamentais já o tinham implantado; inclusive as universidades e sistemas escolares (pelo menos ‘no papel’¹⁰).

Nesse sentido, Worthen (1997, p.31) afirma que “o emprego do PPBS visava melhorar a efetividade e eficiência das agências federais que administravam os programas de pobreza, definir objetivos organizacionais e ajudar nas decisões de alocação do orçamento”.

Esta preocupação com controle e orçamento, proveniente do setor privado, alastra-se por todas as agências governamentais e, nesse período, prolifera a idéia de “custo-benefício” dos programas. Gradualmente, através de mudanças realizadas dentro das próprias agências governamentais, o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento foi transformando-se no que veio a se denominar ‘administração por objetivos’.

Worthen (1997) indica um outro acontecimento que colaborou para a difusão da avaliação de programas educacionais, durante a década de 60, nos Estados Unidos. Para ele, o projeto *Elementary and Secondary Education Act/1965 (ESEA/ 1965)*, do senador Kennedy, “ativaria o evento que enviaria uma onda de choque pelo sistema de ensino norte-americano, despertando nos fazedores de política e profissionais a importância da avaliação sistemática” (WORTHEN, 1997, p.32).

Para esse autor, o grande investimento de recursos no ESEA/1965 estabeleceu o nascimento da avaliação de programas contemporânea. Ou seja, a avaliação de programas teria surgido da necessidade de realizar avaliações contínuas com o objetivo de controlar os gastos e informar se o dinheiro investido estava sendo aplicado adequadamente e se as alterações neste sistema estavam surtindo os efeitos esperados. Ristoff (2000), concordando com Levy (1979), resume a análise da literatura realizada por Nevo (1979), para confirmar que a mudança de enfoque na área educacional teria ocorrido a partir de 1965. Para tanto, afirma que

[...] professores e alunos sempre foram os objetos preferidos da avaliação educacional e quase toda a literatura sobre mensuração e avaliação nesta área até meados dos anos sessenta, tratava da avaliação da aprendizagem pelos alunos. Até aquela época era quase impossível encontrar alguma orientação substancial referente à avaliação de outros objetos, tais como projetos ou programas, materiais curriculares, ou de instituições educacionais como um todo. Só a partir de 1965 é que vários desenvolvimentos nos sistemas educacionais levaram a uma mudança significativa de enfoque. A partir daí, os objetos de avaliação educacional per-

⁹ Tradução do termo *Planning, Programming and Budgeting System* – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento. Para aprofundamento ver WORTHEN (1997) e WEISS (1998).

¹⁰ mesmo tendo sido deliberado pelo presidente Johnson que a implementação do PPBS deveria ocorrer em todos os departamentos federais dos Estados Unidos, existia uma grande resistência por parte dos funcionários públicos. Devido a isso, em muitos casos o sistema ficou apenas “no papel”.

deram a sua concentração sobre alunos e professores para contemplar projetos, programas e materiais instrucionais (RISTOFF, 2000, pp. 115-116).

Além de indicar a necessidade de avaliar outros objetos do programa, o projeto ESEA/1965 exigiu que administradores escolares, psicólogos e pedagogos realizassem avaliações da prática de suas instituições escolares e auto-avaliações. Isso revelou o despreparo desses profissionais para realizar avaliações e fez com que os administradores públicos incorporassem gradativamente ao 'staff' de avaliadores das agências governamentais profissionais de outras áreas do conhecimento.

Assim, a crescente demanda pela realização de avaliações nas áreas educacional e social, verificada a partir da década de 60, e a ausência de um corpo teórico-metodológico específico para avaliar os programas fizeram com que os avaliadores

[...] utilizassem teorias provenientes de disciplinas afins, e até a compilar o que eles pudessem das metodologias melhor desenvolvidas como: desenho experimental e etnografia. O fato dos resultados estarem aquém do esperado sublinhava a necessidade de desenvolver novas concepções e métodos mais adaptados às necessidades dos avaliadores (WORTHEN, 1997, p. 38).

Nessa época, a incorporação de profissionais de outras áreas e a utilização de outras técnicas e metodologias na prática avaliativa não foram suficientes para avaliar os projetos ou programas e apontaram para a necessidade de 'formar' os especialistas em avaliação. Surgiram, então, nesse período, cursos nos diversos níveis de ensino, com o objetivo de 'treinar' avaliadores aptos para suprir as necessidades das agências governamentais. Esses cursos

[...] já não eram apenas orientados à concepção de projeto de pesquisa, estatística, e sistema de medidas. E a psicologia já não era a principal disciplina que proporcionava as habilidades técnicas necessárias. Essas habilidades passaram a ser buscadas também em áreas como filosofia, sociologia, antropologia, ciência política, economia (WORTHEN, 1997, p. 40).

Esses cursos possibilitaram a interseção¹¹ disciplinar entre conhecimentos provenientes de diferentes áreas e passaram a influenciar as práticas avaliativas até a atualidade. Nesse processo, e como resposta à necessidade emergente de produzir um corpo teórico-metodológico mais específico para a avaliação de programas educacionais, é que, a partir dos meados da década de 60, começam a surgir as primeiras contribuições para esse novo campo. Podemos citar alguns autores¹²: Cronbarch, Scriven, Stake, Stufflebean, Parlet e Hamilton, que se dedicaram a abordar múltiplos aspectos dos programas curriculares, utilizando-se de enfoques, instrumentos e técnicas variadas.

¹¹ Trataremos dessa questão na próxima seção.

¹² Os autores citados desenvolveram seus estudos na área de avaliação de programas curriculares. Com o passar dos anos, seus fundamentos foram incorporados pela avaliação de programas sociais e educacionais, e é muito comum encontrá-los como referência na literatura especializada.

Conforme foi possível observar pela análise da literatura, durante as décadas de 60 e 70, ocorreram acontecimentos políticos, econômicos e sociais que contribuíram para a mudança de enfoque da avaliação, além de proporcionarem um gradativo amadurecimento do corpo de conhecimento da avaliação de políticas sociais e educacionais e continuou na década de 80, quando a mudança ocorrida na forma de conduzir as políticas de cunho social influenciou significativamente o processo avaliativo, estabelecendo uma outra perspectiva para essa prática.

Em relação à posição do Estado frente às políticas educativas e a mudança do processo avaliativo, Afonso (2000) e Dias Sobrinho (2002) afirmam que durante a década de 80, nasce um Estado Avaliador, em que a avaliação passa a ser vista como uma prestação de contas e controle, adquirindo um modelo de responsabilização (*accountability*), baseado na lógica do mercado de trabalho. Nesse sentido, a avaliação recupera a epistemologia do positivismo e incorpora o modelo de gestão do setor privado, enfatizando produtos ou resultados do sistema educativo.

De fato, vários especialistas do tema afirmam que durante o período das décadas de 60 e 80 foi bastante intenso o desenvolvimento do corpo teórico-metodológico da avaliação de programas sociais e educacionais. Muitos dos conceitos e metodologias desenvolvidos até então servem como base para o desenvolvimento da prática avaliativa e a construção de outros pressupostos no Brasil.

3. A avaliação e sua diversidade: alguns aspectos observados

Na seção anterior, mostrou-se como a construção do corpo teórico-metodológico da avaliação foi gradativa e como, em função da influência de diversas áreas do conhecimento, foi-se aos poucos alterando o enfoque dos trabalhos sobre o tema. Como resultado, conta-se hoje com um corpo teórico-metodológico que passou por um processo de amadurecimento significativo e que é capaz de proporcionar uma considerável diversidade.

O termo avaliação é derivado do termo latim *valere* que significa valorar. Isto implica na ação de testar, medir ou atribuir valor a alguma coisa. Na linguagem ordinária, portanto, o termo avaliação é uma palavra bastante elástica e que tem empregos muito diferentes, mas que de forma geral é utilizada para emitir juízo, fazer uma valoração ou medir algo.

Devido à elasticidade do termo avaliação, os autores que tratam do tema têm-se preocupado em distinguir entre duas maneiras de avaliar. A avaliação informal, também conhecida como avaliação no sentido 'lato', considerada inerente à atividade humana presente em nossa vida cotidiana, em nossa vida profissional quando avaliamos os outros ou nós mesmos. E a avaliação formal, também chamada de avaliação em sentido estrito ou avaliação sistemática. Esta denota uma ação mais complexa e requer procedimentos científicos e pressupostos teórico-metodológicos que proporcionem maior sistematização, credibilidade e fidedignidade da informação colhida e produzida.

Nesse sentido destacam-se alguns aspectos observados na literatura de avaliação que indica uma diversidade aqui denominada de ‘terminológica’ e de ‘interseção’ entre áreas do conhecimento.

O primeiro aspecto na literatura a ser observado refere-se ao conceito de avaliação. Ele pode ser encontrado na produção científica de diversas áreas do conhecimento. Como consequência, os arsenais teórico-metodológicos e analítico-conceituais são (re)elaborados, (re)utilizados, representando os interesses daqueles que o produzem.

Nessa mesma linha, observa-se que os pressupostos da avaliação direcionados para área educacional podem ser encontrados tanto em sua literatura, produzida por educadores, quanto na que trata da área social que a abarca, produzida por sociólogos, economistas e outros cientistas sociais.

Essa dinâmica talvez sinalize o que encontramos recorrente na literatura acerca de avaliação de política, programas e projetos sociais e educacionais: a interseção entre áreas do conhecimento principalmente entre a área social¹³ e a área exclusivamente educacional. Ou seja, muitos autores utilizam os pressupostos (conceitos, modelos, tipos de avaliação) provenientes da área educacional¹⁴ como referência para seus estudos sobre a área social (saúde, habitação, etc.). Isso talvez decorra porque a política educacional também é considerada de cunho social, o que de certa forma legitima a transferência e o uso de metodologias entre as duas áreas, ainda que possuam especificidades. Mais interessante ainda é perceber que muitos desses pressupostos foram direcionados inicialmente para a avaliação de programas curriculares¹⁵.

Como exemplo dessa “interseção”, pode-se citar Briones (1996) que, em seu trabalho intitulado *Evaluación de Programas Sociales*, desenvolve um modelo de avaliação tomando como base de análise modelos de avaliação que foram criados na área educacional. Além disso, o modelo de avaliação proposto por este autor é direcionado tanto para a área social como para a área educacional.

Outro exemplo dessa diversidade, aqui denominada de ‘interseção entre áreas’, é encontrada em Weiss (1999) no estudo desenvolvido por ela, e que tem como objetivo abordar os aspectos relacionados com a avaliação de políticas e programas. Segundo ela, esses programas

[...] tienen como objetivo mejorar el sino de la gente. Estos programas son diversos: pueden tener como materia la educación, el bienestar social, la salud pública, la vivienda, la salud mental, los servicios jurídicos, las organizaciones correccionales, el desarrollo económico, y otros muchos campos. Pueden tener como fin cambiar el conocimiento, las actitudes, los valores y las conductas de las personas, o bien las instituciones con las que tratan o las comunidades en las que viven. La característica común de esos programas es la meta, que

¹³ Consideramos que a área social abrange outras questões tais como: saúde, habitação, família, gênero, situações de risco etc.

¹⁴ Nesse sentido, encontramos, inclusive, autores que desenvolveram seus estudos na área de avaliação de rendimento do aluno ou avaliação de aprendizagem. Como exemplo podemos citar o trabalho realizado por Tyler.

¹⁵ Para maiores detalhes, ver Cavalcanti (2002).

consiste en mejorar la vida y hacer que sea más satisfactoria para las personas a las que están destinados (WEISS, 1999, p. 15).

Mais um aspecto a ser destacado acerca da literatura sobre avaliação, e que também aponta para ‘uma diversidade’ é que muitos de seus autores direcionam seus pressupostos teórico-metodológicos para três dimensões: política (macro), programas (meso) e projetos (mico). No entanto, não estabelecem diferenças entre o tipo de “arsenal metodológico”, porém apontam como diferenças a complexidade, o tamanho, o foco de interesse etc., que cada um desses ‘objetos avaliados’ abarca. Em relação à utilização desses pressupostos para avaliar objetos diferentes, podemos citar:

[...] política, programas, subprogramas y acciones suponen objetos de evaluación que difieren según un mayor / menor grado de complejidad. [...] Las políticas suponen el más alto nivel de complejidad y molaridad y conllevan, por tanto, mayor dificultad de evaluación; en definitiva las políticas pueden ser evaluadas a través de la evaluación de sus elementos constituyentes (BALLESTEROS, 1996, p. 25).

Isto significa que os autores partem da perspectiva de que uma política é constituída por diversos programas e estes últimos englobam diferentes projetos. Para avaliar uma política é necessário que os programas e projetos que a integram sejam avaliados¹⁶, no entanto, não deixa claro se o ‘somatório’ dessas avaliações resulta ou não na avaliação de uma política. Neste sentido,

[...] é necessário e factível avaliar as políticas sociais, no sentido de medir os resultados das ações realizadas. Mesmo os mais abstratos enunciados de política só podem ser postos em prática mediante sua operacionalização em programas e projetos que são modelados em ações concretas, sendo sempre possível (e necessários) avaliar se alcançaram os objetivos que queriam obter (COHEN E FRANCO, 1999, p. 16).

Outro aspecto que podemos assinalar é que dentro do que poderia ser considerada a área educacional, encontram-se autores que, tendo desenvolvido trabalhos na área de avaliação de aprendizagem, direcionaram posteriormente seu arsenal teórico-metodológico para avaliar programas curriculares ou outros tipos de programas específicos da educação. Em relação a esse aspecto, é possível afirmar que essa prática utilizada até os dias atuais é fundamentada na perspectiva de relacionar o “desempenho” do aluno ao “desempenho” do que foi implementado. Essa prática parece ser corrente não só no contexto brasileiro como também no contexto internacional. Ocorre, porém, nesses casos, uma utilização nem sempre justificada do instrumental utilizado para avaliar o processo de ensino-aprendizagem para a avaliação de políticas, programas ou projetos educacionais¹⁷, considerando principalmente, que outros aspectos devem ser considerados e que influenciam não só o desempenho do

¹⁶ Não está em discussão quem está avaliando.

¹⁷ Algo que se pode comparar com a utilização de ferramentas de análise concebidas para tratar a formulação de estratégias empresariais para analisar o processo de decisão que tem lugar em agências governamentais.

aluno como também a implementação e, conseqüentemente, o sucesso, o fracasso ou até mesmo a qualidade¹⁸ do mesmo.

É interessante perceber que na literatura analisada foi possível observar a existência de outros pressupostos teórico-metodológicos para avaliar políticas, programas e projetos educacionais e que proporcionam um conjunto de instrumentos e ferramentas que vão além da avaliação de desempenho do aluno. De qualquer forma, e sem levar em conta o juízo que se possa fazer deste procedimento, é importante reconhecer que pressupostos, independentemente do foco para o qual foram inicialmente direcionados, podem servir como base para o estudo de processos avaliativos de atividades ou fenômenos na área educacional de natureza diversa.

Também é possível encontrar na literatura alguns termos que se referem ou que são utilizados como sinônimos de avaliação de políticas, programas e projetos educacionais apresentando uma significativa diversidade terminológica. São eles: pesquisa avaliativa, pesquisa de avaliação, estudos avaliativos, investigação avaliativa. Aparecem também na literatura autores que estabelecem diferenças entre os termos citados anteriormente, promovendo uma considerável diversidade conceitual. Isso por si só deveria gerar um cuidado maior ao utilizarmos tais termos e um debate mais aprofundado.

Especificamente, em relação ao termo avaliação educacional, deve-se considerar que ele é utilizado para referir a avaliações de vários aspectos do âmbito educacional, inclusive à avaliação de políticas, programas ou projetos educacionais. Isso, no nosso entendimento, pode possibilitar uma confusão conceitual e muitas vezes a utilização inadequada de um mesmo termo para 'coisas' distintas.

Como exemplo dessa constatação, pode-se citar Franco (1990) e Méndez (2001), que utilizam o termo avaliação educacional como sinônimo de avaliação de aprendizagem ou do rendimento do aluno. Provavelmente, isso se deve ao fato de que, durante muitas décadas, a avaliação de aprendizagem foi o único tipo de avaliação utilizado na educação, ficando conhecida como avaliação educacional. Esta é, portanto, a referência mais comum e também a mais antiga que encontramos na literatura.

Já Vianna (1989, 1992, 2000) e Afonso (2000) utilizam o termo avaliação educacional para referirem-se à avaliação de aprendizagem, avaliação de programas educacionais, programas curriculares, avaliação de materiais instrucionais, sistemas de ensino, avaliação do rendimento escolar, etc. Para esses autores, essas avaliações são dimensões da avaliação educacional. A avaliação educacional é, portanto, um termo que abrange a avaliação de vários fenômenos e atividades no campo da educação, mas isso não implica que as avaliações que se realizam tenham sempre o mesmo enfoque avaliativo ou que signifiquem a mesma coisa.

¹⁸ Não será discutido o conceito de qualidade. Apenas fazemos referência, pois é comum encontramos na literatura a associação entre avaliar e averiguar ou estabelecer a qualidade dos programas, projetos ou instituições.

Nessa perspectiva, e de acordo com Popham (1975) apud Vianna (1989, p. 41), avaliar é:

[...] determinar o valor de alguma coisa para um determinado fim. A avaliação educacional visa, pois, à coleta de informações para julgar o valor de um programa, produto, procedimento ou objetivo WORTHEN e SANDERS (1973) ou, ainda, a apreciar a utilidade potencial de abordagens alternativas para atingir determinados propósitos. A avaliação refere-se, assim, a atividades sistemáticas ou formais para o estabelecimento do valor de fenômenos educacionais.

Também numa perspectiva parecida, encontramos Saul (2000), que utiliza o termo avaliação educacional para referir-se à avaliação de currículos, avaliação de aprendizagem e avaliação de programas educacionais. No entanto, mesmo usando o termo avaliação educacional de forma abrangente, a autora, ao desenvolver sua proposta de Avaliação Emancipatória¹⁹, especifica claramente que a mesma serve para avaliar programas tanto na área educacional como na social.

A partir da discussão proposta por esse texto podemos inferir que a interseção entre áreas do conhecimento e a diversidade apontada parece ter origem na forma como se deu o surgimento da avaliação de política, programa e projeto, pois durante o período de amadurecimento e constituição do corpo teórico-metodológico específico dessa avaliação, houve uma contribuição de estudiosos de várias áreas do conhecimento.

3. Considerações Finais

Historicamente, a trajetória da avaliação de programas educacionais percorre caminhos traçados por concepções e práticas diversas. Seu desenvolvimento emerge de um conjunto de práticas avaliativas na área educacional e social, agregando também princípios teórico-metodológicos da pesquisa social, da avaliação educacional e da avaliação de programas curriculares (primeiro enfoque adotado para a avaliação de programas) e avaliação de programas sociais.

De fato o corpo teórico-metodológico da avaliação de programas educacionais foi construído gradualmente e coletivamente, tendo-se como resultado um corpo teórico específico que passou por um processo de amadurecimento significativo, capaz de proporcionar uma considerável diversidade terminológica, conceitual, teórica e metodológica.

Especificamente na área educacional, o corpo de conhecimento mais específico da avaliação de políticas, programas e projetos na área educacional, tal como é conhecida hoje, começou a ser delineado a partir da década de 60 nos Estados Unidos. É nesse período que se encontra uma profícua e conhecida literatura acerca do tema, voltada especificamente para área educacional e que serve como subsídios para práticas avaliativas até os dias atu-

¹⁹ Avaliação Emancipatória: caracteriza-se como um processo de descrição, análise e crítica de uma dada realidade visando explicitamente a sua transformação. (SAUL, 2000).

ais. Também podemos afirmar que esses pressupostos são utilizados em nosso contexto e servem como fundamento para nossas práticas, discussões e para a criação de outros pressupostos.

Porém, no contexto brasileiro, a disseminação da necessidade de avaliar políticas, programas e projetos além dos fatores como redução do gasto na área educacional e o estabelecimento de 'padrões globalizantes' de relacionamento internacional está associada às exigências de organismos internacionais.

Esses fatores, portanto, serviram para enquadrar o Brasil em uma dinâmica de racionalização levando-o à utilização de critérios de eficácia, eficiência e efetividade na alocação e no emprego de recursos financeiros e passou a ter como princípio básico o controle de gastos e avaliação dos resultados (produtos), pautado no discurso da 'qualidade da educação'. Nesse sentido, é indiscutível a necessidade de discussões cada vez mais aprofundadas acerca dos pressupostos analíticos e conceituais (teórico-metodológico), principalmente se considerarmos que a prática avaliativa bem como o seu desenvolvimento está ligado a aspectos políticos e ideológicos.

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação ou emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BALLESTEROS, R. F. et. al. *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid, Spain, Ed. Rocio Fernández-Ballesteros, 1996.
- BRIONES, G. *Evaluación de programas sociales*. México: Trillas, 1998.
- CAVALCANTI, P. A. *Avaliação de políticas, programas e projetos: uma contribuição para a área educacional*. 2002. 212 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- COHEN, E. e FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- DIAS SOBRINHO, J. Campos e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil, in: FREITAS, L. C. de (org). *Avaliação construindo o campo e a crítica*. Florianópolis, Insular: 2002.
- FRANCO, M. L. P. B. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, n. 68, agosto/ 1990.
- MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília, IPEA, 1996.
- MÉNDEZ, J. M. *Evaluar para conocer, examinar para excluir*. Madrid, Sapin: Morata, 2001.
- RISTOFF, D. I. Avaliação institucional: construindo relatórios, in: SOBRINHO, José Dias, RISTOFF, Dilvo (org). *Universidade desconstruída: avaliação Institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.

SANTACANA, M. F., BENITO, J. Evaluación de programas en educación, in: BALLESTEROS, R. F. et. al. *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Ed. Rocio Fernández-Ballesteros, 1996.

SAUL, A. M. Avaliação participante – uma abordagem crítico-transformadora, in: RICO, E. M. (org.). *Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e a pratica de avaliação e reformulação do currículo*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

VIANNA, H. M. A prática da avaliação educacional: algumas colocações metodológicas. *Caderno de Pesquisa*, n. 68, maio/1989.

_____. Avaliação educacional nos cadernos de pesquisa. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, n. 80, pp. 100-105, fev/1992.

_____. *Avaliação educacional e o avaliador*. São Paulo: IBRASA, 2000.

WEISS, C. *Evaluating: methods for studying programs and policies*. 2 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

_____. *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. 2 ed. México: Trillas, 1999.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Program evaluation: alternative approaches: a practical guidelines*. 2 ed. New York: Longman, 1997.