

# Planejamento e avaliação educacionais

Bernardo Kipnis

Roberto Algarte\*

### INTRODUÇÃO

A pesquisa, no que se refere à categoria temática *Planejamento e Avaliação Educacionais*, teve seu delineamento metodológico fixado a partir de duas referências conceituais relacionadas à concepção dos termos "planejamento" e "avaliação". Como pressupostos de fundamentação, ambos os termos, neste processo de investigação, apesar da diversidade de abordagens teóricas que os definem, foram assim entendidos e considerados:

a) *planejamento* é a prática que se caracteriza como instrumento de implantação das políticas estabelecidas. Compreende os mecanismos técnico-operacionais no sentido de transformar diretrizes, objetivos e orientações gerais em planos, programas ou projetos para orientar, conduzir e avaliar a execução das atividades e tarefas operacionais;

b) *avaliação* é o conjunto de mecanismos, instrumentos, métodos e técnicas utilizados para acompanhar, analisar e julgar a execução de planos, programas e projetos, suas atividades e tarefas. Assim, a avaliação é entendida como um dos componentes do processo de planejamento e uma forma técnica que possibilita à gestão analisar e julgar todas as fases deste processo.

Sob estas duas referências conceituais estabeleceram-se os descritores de categorização, ou seja, os elementos que especificavam as composições temáticas relativas às pesquisas em planejamento e avaliação. Os conjuntos de descritores estão representados por vocábulos ou expressões-chave que exprimem a natureza temática da pesquisa e que proporcionaram, de forma objetiva, a sua categorização.

Entre os descritores definidos destacam-se alguns de importância superior, uma vez que expressam, como maior frequência, os assuntos e argumentos dos pesquisadores. Entre eles estão: em planejamento – análise de plano, análise de projeto, elaboração de planos, implantação de políticas públicas, metodologia, planejamento educacional, planejamento participativo, projeto político pedagógico; em avaliação – avaliação de políticas educacionais, avaliação de ensino básico, avaliação do 1º grau, avaliação do ensino médio, avaliação dos professores, avaliação emancipatória, paradigmas avaliativos, pesquisa e avaliação, sistema de avaliação.

Consubstanciada nestas orientações conceitual e temática, a pesquisa, nesta categoria, assumiu os seguintes objetivos:

a) identificar, listar e resumir as pesquisas produzidas entre os anos de 1991 e 1997, na categoria *Planejamento e Avaliação Educacionais*;

\* Professores da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB).

b) caracterizar e comentar as principais tendências presentes na produção de pesquisa neste período e nesta categoria, em relação aos descritores especificados.

## RELEVÂNCIA TEÓRICO-PRÁTICA DA CATEGORIA

O planejamento e a avaliação educacionais têm relevância significativa no contexto das políticas e gestão da educação no Brasil. Isto porque, sendo o planejamento um instrumento de implantação das políticas estabelecidas e a avaliação o mecanismo de verificação e julgamento de planos, programas e projetos, passam ambos, obviamente, a constituir a condição técnico-operacional de viabilização concreta de idéias e proposições em educação.

Assim posto, esta categoria, como ação prática, representa o canal metodológico que congrega duas bases do conhecimento: o ideal das concepções teóricas e o objetivo da realização concreta. Colocando-se na interseção dessas duas bases epistemológicas, planejamento e avaliação tornam-se imprescindíveis à construção de propostas. Portanto, ambos se integram aos processos político e gerencial da educação, uma vez que dão a eles o sentido de exequibilidade.

Para que possa mediar os movimentos criativos da política e as realizações concretas desta criação, o planejamento e a avaliação fundamentam-se em princípios teóricos que irão dar-lhes a validade epistemológica indispensável. Entre os princípios fundamentais ao planejamento e à avaliação, três sintetizam a sua essencialidade teórica: a dialogicidade, a participação e a diretividade.

a) *Dialogicidade*. Este princípio está ligado à teoria da argumentação, contraposto às idéias positivistas de pesquisa e conhecimento. A dialogicidade "designa várias formas de raciocínio que não se deixam enquadrar nas regras da lógica convencional e que implicam um relacionamento entre pelo menos dois interlocutores, um deles procurando convencer o outro ou refutar seus argumentos" (Thiollent, 1986). Está, portanto, a dialogicidade envolvida na comunicação e, predominantemente, na comunicação social. Com isso, tanto o planejamento como a avaliação educacionais são sempre ações comunicativas e, como tais, dialógicas, "no sentido específico de produzir conhecimento do outro para si, e de si para o outro" (Demo, 1996).

b) *Participação*. Este princípio constitui um dos importantes pontos da fundamentação teórica do planejamento e da avaliação. Segundo uma visão dialógica e construtivista do conhecimento, ambos se manifestam, como instrumentos metodológicos, a partir do envolvimento consciente e crítico de todos os que planejam e avaliam. Tal envolvimento representa a convergência de propósitos e a busca de soluções compartilhadas para o problema educacional pesquisado. Sem dúvida, a participação representa "uma ocasião privilegiada, reunindo o pensamento e a ação de uma pessoa, ou de um grupo, no esforço de elaborar o conhecimento de aspectos da realidade que deverão servir para a composição de soluções propostas aos seus problemas" (Lüdke, André, 1986).

c) *Diretividade*. Tanto o planejamento como a avaliação possuem também, como princípio de fundamento, a diretividade, que os conduz para a especificidade de um dado fenômeno com o intuito de conhecê-lo e transformá-lo. É a condução dos processos de planejar e de avaliar com vista à obtenção de objetivos, metas e propósitos estabelecidos. Em relação à educação, estes processos relacionam-se à organização, gerência, execução e condução de planos educacionais nos seus diferentes níveis de abrangência. É, enfim, o princípio que especifica a responsabilidade dos processos quanto ao aprimoramento da educação em seus aspectos de qualidade pedagógica, atendimento à demanda e relações com a comunidade. Este princípio representa, em última análise, a função operacional do planejamento e da avaliação da educação, uma vez que estes são parte de planos e ações que visam à realidade social e, sobretudo, à formação democrática e cidadã.

As características técnico-metodológica e operacional do planejamento e avaliação da educação, que ocorrem de forma simultânea e inter-relacionadas, dão a ambos a relevância teórico-prática, pois concorrem para a sistematização de idéias e concepções propositivas e, também, para o monitoramento e investigação da aplicação e implantação dessas idéias e proposições na realidade do cotidiano educacional.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS NA CATEGORIA

Esta seção apresenta alguns comentários e gráficos sobre o perfil dos trabalhos identificados nesta categoria, em dois níveis. Primeiramente, uma descrição da incidência porcentual nas escalas das variáveis com as quais foi possível trabalhar. Em seguida, são propostos alguns cruzamentos de forma a possibilitar uma compreensão mais desagregada dos dados e a identificação de diferenças porventura existentes. Ressalte-se o fato de que as observações aqui propostas estão baseadas no banco de dados acessado, 40 trabalhos ao todo, com as devidas limitações já explicitadas em outro momento.

Este perfil será descrito através das variáveis *ano*, *região*, *unidade da Federação*, *instituição*, *subcategoria* e *tipo de pesquisa*.<sup>1</sup>

De uma perspectiva geral da categoria, percebe-se uma tendência à queda no número de trabalhos ao longo do período, com um máximo de produção em 1992 (Gráfico 1). Quando desagregada por subcategorias, observa-se que os estudos em *Avaliação* contribuem com um percentual maior em 1992, excepcionalmente, mas caem em seguida, inclusive com uma interrupção em 1994 (Gráfico 2). Em anos recentes, *Planejamento*, que se mantinha estável, vem acentuando esta queda. Por região, o Sudeste é responsável pelo máximo da produção em 1992 e 1995, o Sul em 1993, porém, mais recentemente, o Centro-Oeste vem sendo a única região pesquisando dentro desta categoria (Gráfico 3).

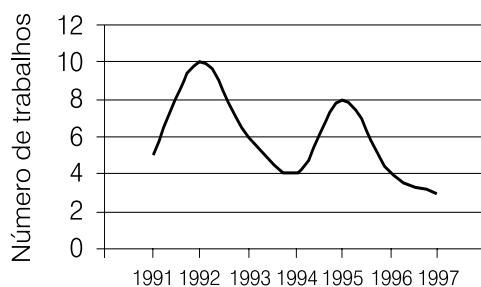


Gráfico 1 - Número de trabalhos por ano

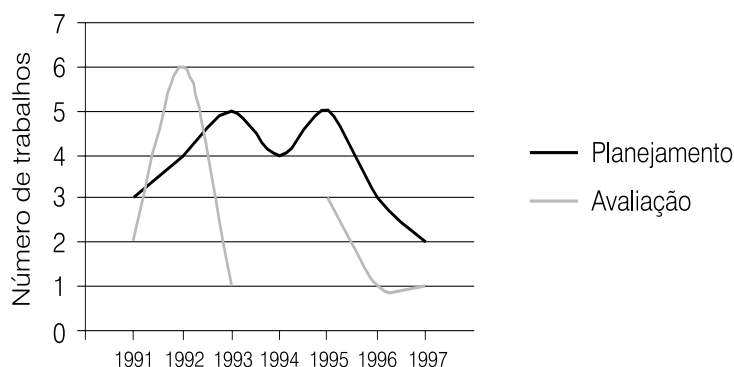


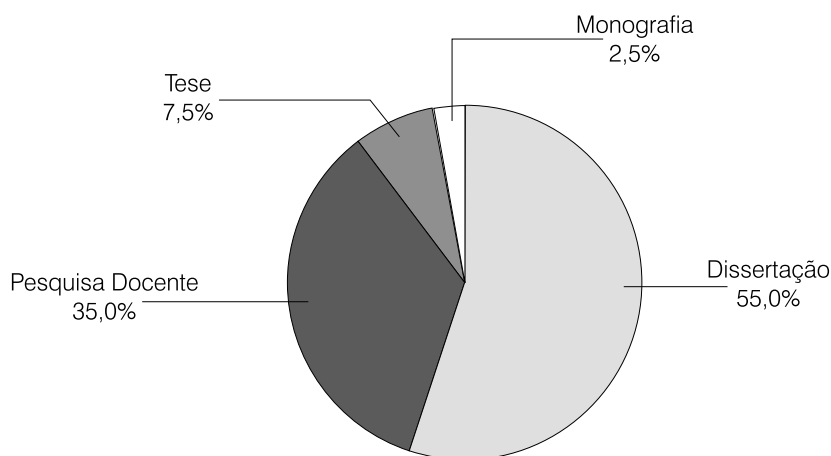
Gráfico 2 - Número de trabalhos por ano, segundo a subcategoria

<sup>1</sup> *Ano* varia de 1991 a 1997; *subcategorias* - Planejamento e Avaliação; *tipo de pesquisa* corresponde a pesquisa docente, dissertação de mestrado, tese de doutorado; as outras variáveis - região, unidade da Federação e instituição - apresentam as escalas conhecidas pelos seus nomes.

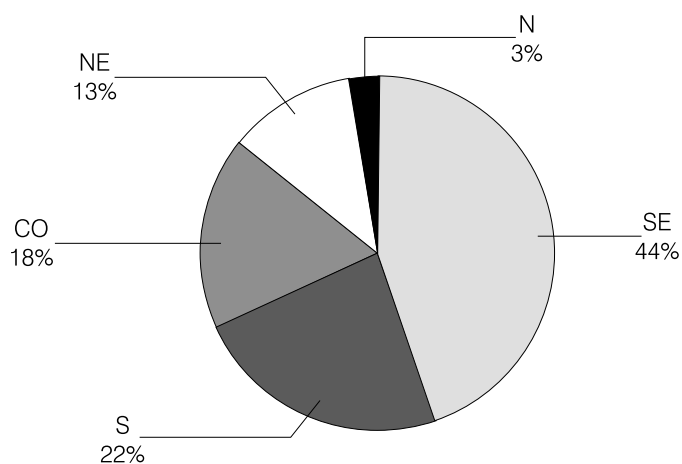


**Gráfico 3 – Número de trabalhos por ano, segundo a região**

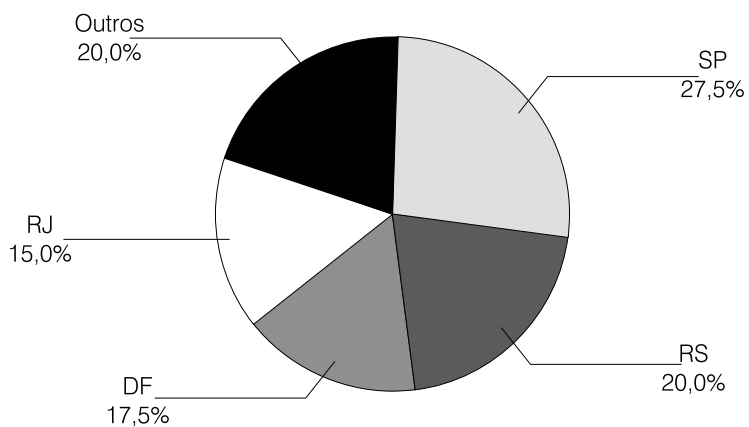
Nos gráficos seguintes, observa-se o predomínio de trabalhos de dissertação seguidos por pesquisas docentes e concentrados, embora não em sua maioria, na Região Sudeste (Gráficos 4 e 5). As Regiões Sul e Centro-Oeste, conjuntamente, fazem o outro bloco de produção, levando a uma diversificação regional, embora continuando o Norte e o Nordeste sub-representados. Desagregando-se por unidades da Federação, percebe-se que São Paulo, embora ainda predominante, já não apresenta um percentual diferenciador elevado (Gráfico 6). Mesmo trabalhando-se com o eixo Rio-São Paulo (42,5%), Rio Grande do Sul e Distrito Federal se aproximam bastante (37,5%). Ressalte-se o fato de que estas quatro unidades da Federação, conjuntamente, são responsáveis por 80% da produção na categoria. Esta diversificação em nível regional é reforçada pelo predomínio acentuado (17,5%) da Universidade de Brasília (UnB) sobre as demais instituições do eixo Rio-São Paulo e do Rio Grande do Sul (7,5% cada), que vêm em seguida (Gráfico 7). No seu conjunto, seis instituições respondem por 67,5% da produção, refletindo ainda um grau de concentração elevado.



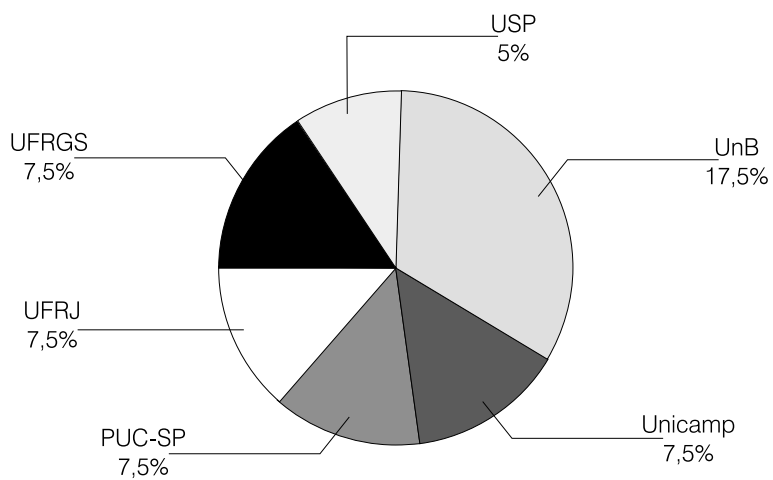
**Gráfico 4 – Número de trabalhos por tipo**



**Gráfico 5 - Número de trabalhos por região**



**Gráfico 6 - Número de trabalhos por unidade da Federação**



**Gráfico 7 - Número de trabalhos por instituição**

O corte por região, no Gráfico 8, permite observar o predomínio da subcategoria Planejamento em relação à Avaliação, principalmente no Centro-Oeste e Sudeste, acompanhando a tendência geral. Já em relação ao tipo de pesquisa, enquanto nas Regiões Centro-Oeste e Sul predomina a pesquisa docente, a maioria das dissertações localiza-se no Sudeste, com pouca pesquisa docente e, em menor quantidade, no Nordeste (Gráfico 9). Como era de se esperar, as teses de doutorado foram realizadas na Região Sudeste, nas universidades paulistas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Pontifícia Universidade Católica (PUC) e Universidade de São Paulo (USP) – (cf. Gráfico 10). Na UnB, apesar do predomínio da pesquisa docente, há um número próximo de dissertações, enquanto na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) só houve produção em pesquisa docente.

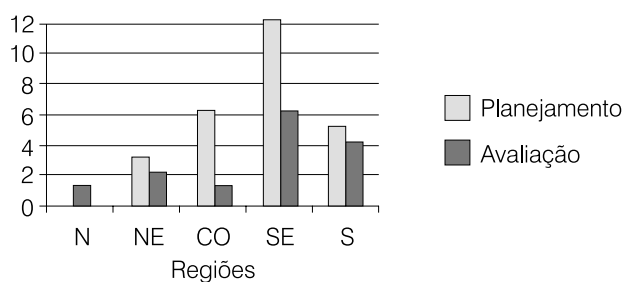


Gráfico 8 – Número de trabalhos por região, segundo a subcategoria

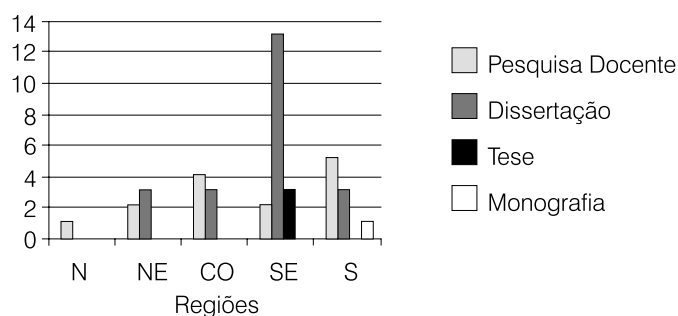


Gráfico 9 – Número de trabalhos por região, segundo tipo de pesquisa

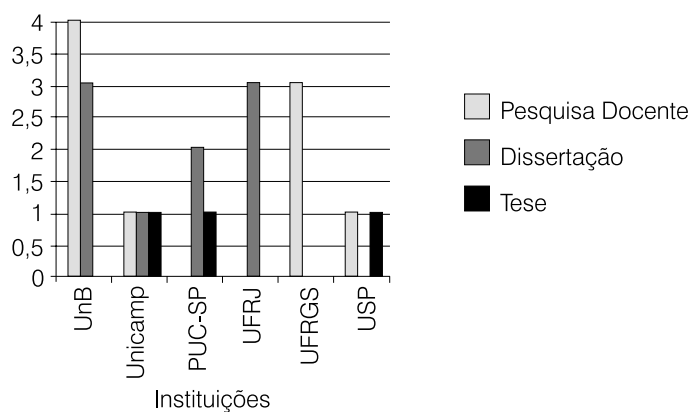
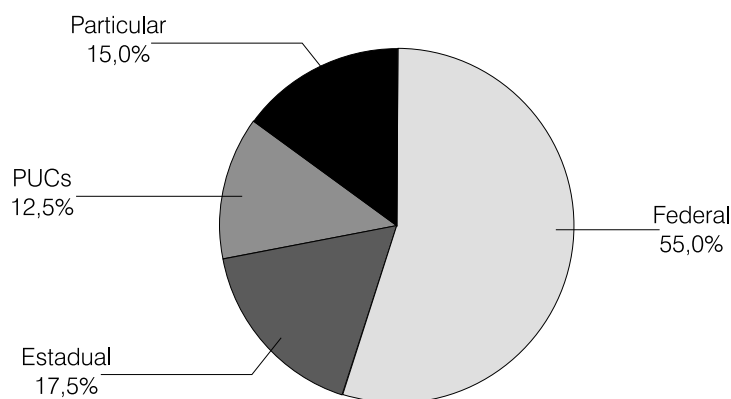
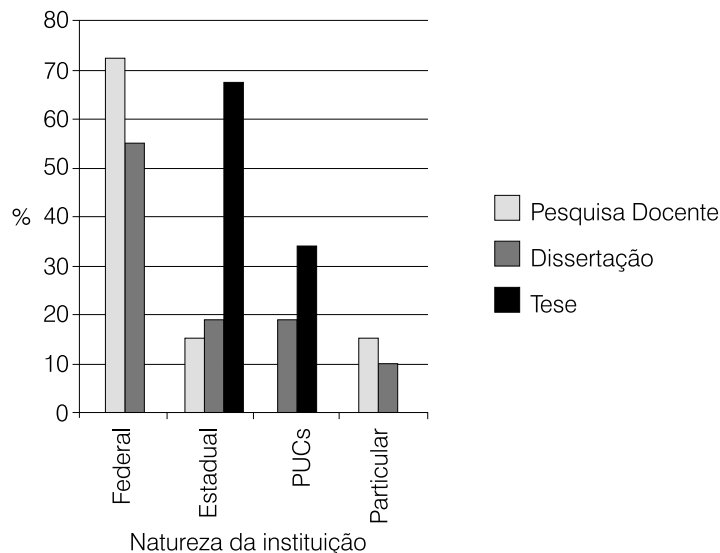


Gráfico 10 – Número de trabalhos por instituição, segundo tipo de pesquisa

A análise pode, também, ser desagregada pela natureza da instituição. Pelos Gráficos 11 e 12, percebe-se uma maioria de trabalhos (55%) localizados em universidades federais, com poucas diferenças percentuais entre as estaduais, as PUCs (São Paulo e Rio Grande do Sul) e as particulares. Os resultados seguem a tendência geral, quando o cruzamento se dá por tipo de pesquisa. Os percentuais do gráfico devem ser interpretados dentro de cada tipo de pesquisa. Assim, 70% das pesquisas docentes e 55% das dissertações foram realizadas nas federais, enquanto as teses de doutorado se concentram nas estaduais e PUCs, onde estão localizados os seus programas de pós-graduação.



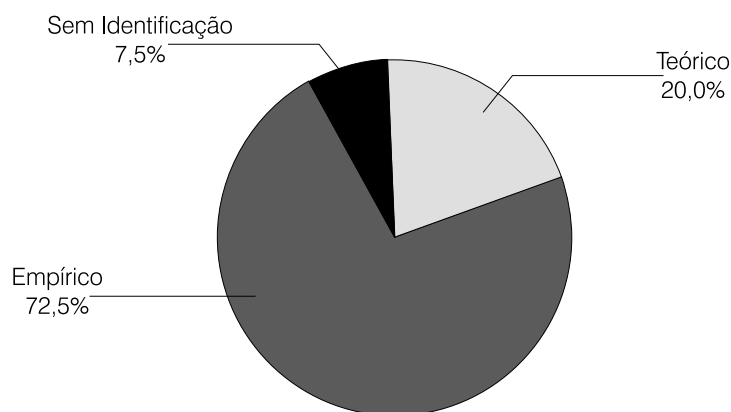
**Gráfico 11 – Número de trabalhos por natureza da instituição**



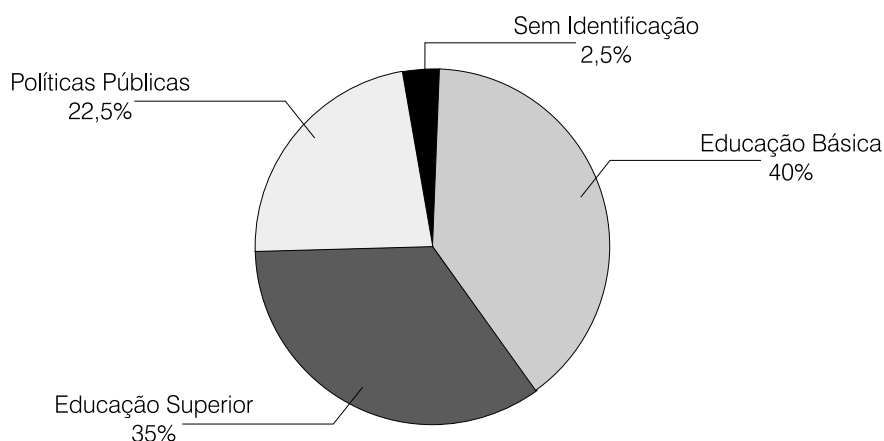
**Gráfico 12 – Porcentual de trabalhos por natureza da instituição, segundo o tipo de pesquisa**

Do ponto de vista dos aspectos conceituais e metodológicos utilizados nas pesquisas, não se pôde aprofundar a análise em virtude da diversidade e, muitas vezes, da precariedade das informações contidas nos resumos e na forma como foram elaborados. Neste sentido, apresenta-se

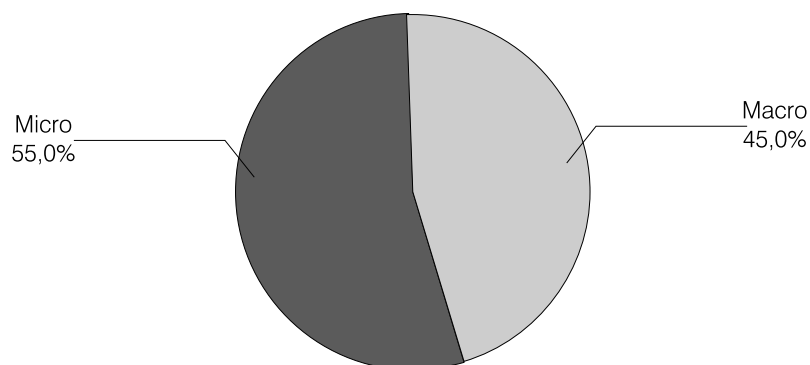
uma visão exploratória em relação a três cortes percebidos: a natureza do estudo (se de caráter teórico ou empírico), a temática abordada (aqui identificada como de educação básica, de educação superior e pós-graduação e de políticas governamentais) e a abrangência (se estudos de perspectiva macro ou micro). Os Gráficos 13, 14 e 15 assinalam um elevado percentual (72,5%) de trabalhos de natureza empírica, uma concentração (40%) de estudos em educação básica seguidos de perto por educação superior e pós-graduação e, finalmente, trabalhos de abrangência micro (55%).



**Gráfico 13 – Porcentual de trabalhos por natureza do estudo**



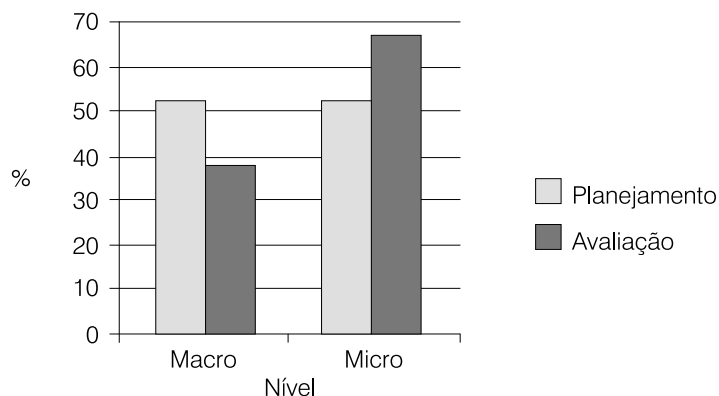
**Gráfico 14 – Porcentual dos trabalhos por temáticas**



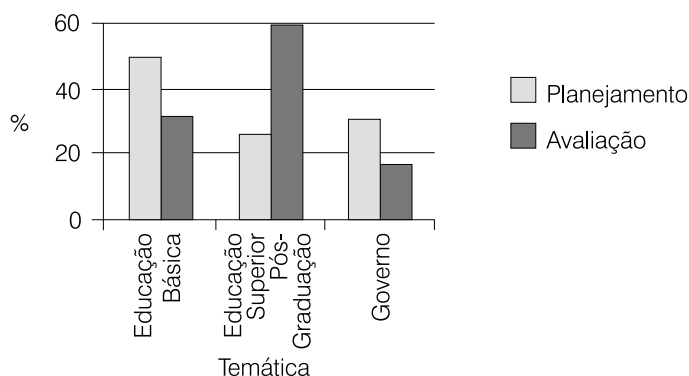
**Gráfico 15 – Porcentual de trabalhos por abrangência**



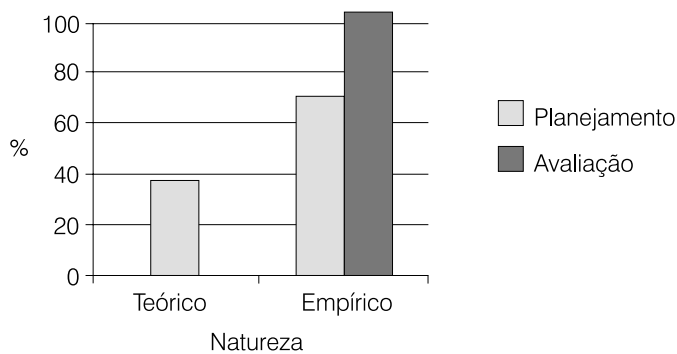
Fazendo-se a relação conceitual e metodológica com as subcategorias e com o tipo de pesquisa, conforme os Gráficos 16, 17 e 18, observamos que existe um equilíbrio (50%) entre os níveis macro e micro para Planejamento, enquanto 64,3% dos trabalhos em Avaliação concentram-se neste último. Se para Planejamento a concentração das pesquisas ocorre na educação básica, os trabalhos sobre Avaliação abordam a educação superior e pós-graduação (57,1%). Enquanto para o Planejamento 66,7% dos trabalhos são empíricos, nenhum trabalho em Avaliação é de caráter teórico.



**Gráfico 16 – Porcentual de trabalhos por subcategoria, segundo a abrangência**

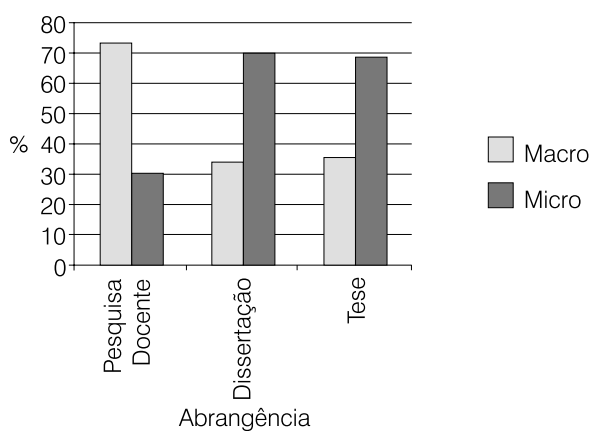


**Gráfico 17 – Porcentual de trabalhos por subcategoria, segundo a temática**

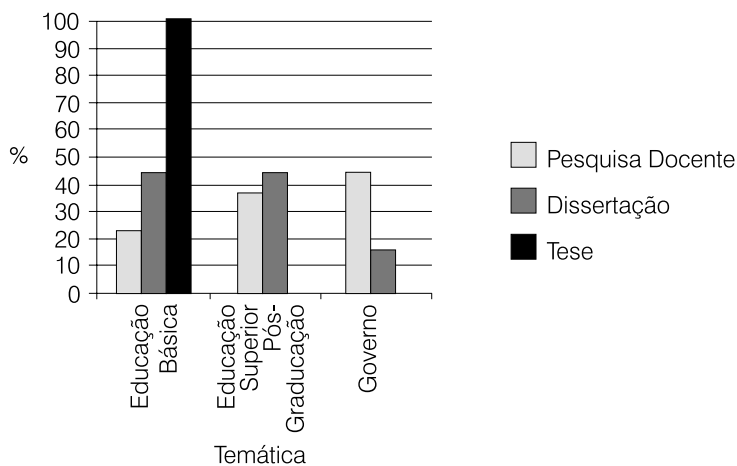


**Gráfico 18 – Porcentual de trabalhos por subcategoria, segundo a natureza do estudo**

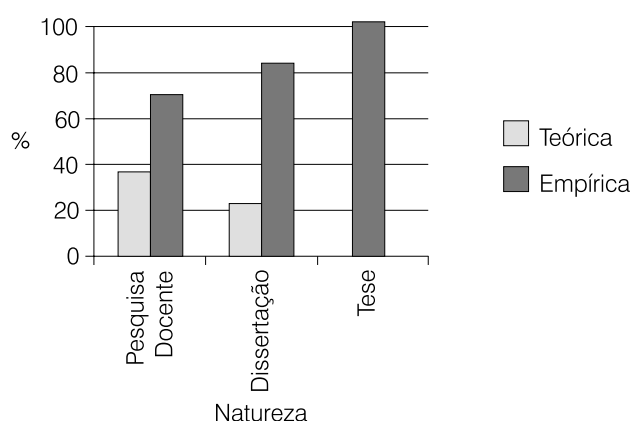
Por fim, os cruzamentos destas variáveis com os tipos de pesquisa mostram que, enquanto a pesquisa docente concentra seus trabalhos na esfera macro (71,4%), as dissertações de mestrado (68,2%) e teses de doutorado (66,7%) referem-se ao nível micro, muitas vezes estudos de caso (Gráfico 19). Quanto à temática, a pesquisa docente dirige-se a estudos sobre educação básica e esfera governamental (42,9%), enquanto as dissertações de mestrado se inclinam para a educação superior e pós-graduação (42,9%) e todas as teses de doutorado referem-se à educação básica (Gráfico 20). A natureza empírica dos estudos, detectada de forma geral, também prevalece entre os tipos de pesquisa, com maior ênfase para as dissertações (81%) e teses (100%); somente 33,3% das pesquisas docentes são de natureza teórica.



**Gráfico 19 – Porcentual de trabalhos por tipo de pesquisa, segundo a abrangência**



**Gráfico 20 – Porcentual de trabalhos por tipo de estudo, segundo a temática**



**Gráfico 21 – Porcentual de trabalhos por tipo de estudo, segundo a temática**

Alguns comentários conclusivos podem ser propostos para esta seção, como uma síntese do que se procurou mostrar. Pelo volume de pesquisas identificadas, percebe-se que a categoria temática *Planejamento e Avaliação Educacionais* não está entre as que mais atraem estudos; principalmente quando analisamos a sua trajetória no período em observação, vemos que o número dos documentos que abrange é declinante. No entanto, se mergulharmos neste universo, ainda que pequeno, poderemos observar algumas tendências. Parece não haver um predomínio absoluto do eixo Rio-São Paulo, com uma forte participação das Regiões Centro-Oeste e Sul, embora com sub-representação do Norte e Nordeste. Desagregando-se por unidade da Federação, quatro delas respondem por 80% da produção. Na verdade, para esta categoria, estamos falando, além de Rio e São Paulo, do Distrito Federal e Rio Grande do Sul – e de poucas instituições, ressaltando-se a produtividade da Universidade de Brasília, além das estaduais paulistas e da PUC-SP. Se a pós-graduação ainda ocorre nestas últimas instituições, a pesquisa docente está sendo realizada pela UnB e pela UFRGS. Há também o predomínio das universidades federais, tanto em pesquisas docentes quanto dissertações. Parece ser esta uma área onde predominam os estudos sobre a subcategoria Planejamento, com uma participação da subcategoria Avaliação em teses e dissertações maior que em pesquisas. São trabalhos, em geral, de natureza empírica, de abrangência micro e concentrados em problemas de educação básica e de educação superior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS<sup>2</sup>

A interpretação das tendências da produção em pesquisa, nestes sete anos, é feita tomando-se por base o referencial teórico e, neste, a posição adotada por Gramsci e Paulo Freire, cuja matriz teórica advém das idéias de Marx sobre as relações homem/mundo e produção do conhecimento.

São básicas para essa crítica interpretativa as palavras de Gramsci, quando afirma que não se pode separar o *Homo faber* do *Homo sapiens*, e as de Paulo Freire, ao definir que os homens, ao contrário do animal, não somente vivem, mas existem, e sua existência é histórica.

<sup>2</sup> As conclusões desta categoria são semelhantes às da pesquisa realizada pela Anpae em 1998, com o título *Produção de pesquisas em administração da educação no Brasil*, e que teve o mesmo objeto de investigação desta pesquisa. A diferença entre as duas pesquisas está no período de abrangência: a primeira investiga a produção entre 1991 e 1995 e esta, entre 1991 e 1997. Como as tendências e o marco referencial (não explicitado aqui) permaneceram inalterados, utilizou-se, no que se refere a esta categoria, a mesma linha interpretativa; portanto, aqui são transcritas, com ligeiras alterações, as conclusões contidas no documento citado.

Segundo essas afirmativas, tomadas aqui como orientadoras e fundamentais, torna-se possível interpretar a tendência da produção de pesquisa, considerando-se que a maior ênfase dos pesquisadores está nas explicações sobre a parte ideal, conceptual e intencional da educação e, muito menos, no estudo das manifestações concretas desse ideal, dessa concepção e dessa intencionalidade. Ao concentrar-se em políticas de educação, escola/instituições educativas e sociedade, os pesquisadores estão procurando verificar as doutrinas, as ideologias, os modelos socioeconômicos e os estilos de governo que inspiraram as políticas públicas em educação, bem como sua estruturação institucional. Evidentemente, são áreas temáticas de importância, mesmo porque o mundo como um todo passa por profundas revisões sobre suas economias, suas condições culturais na globalização e o futuro do fator trabalho nas relações humanas e sociais.

Contudo, quando essa concentração se torna excessiva e não vem acompanhada das necessárias explicações sobre a realização concreta dessas áreas, pode, na realidade, ocorrer uma distorção quanto à abordagem da questão educacional como um todo. É o caso das tendências da produção em pesquisa que fica evidente. Ora, se se está adotando a concepção de educação expressa por Gramsci e Paulo Freire como possível explicação dos conteúdos temáticos desta categoria pesquisada, parece pouco provável que, com a persistência desta tendência, os trabalhos de pesquisa em políticas de educação, escola/instituições educativas e sociedade gerem conhecimentos suficientemente consistentes para explicar e condicionar processos de mudança. Mesmo percebendo-se que esta tendência começa a se modificar, uma vez que um percentual significativo de estudos tende para temas mais operacionais e práticos – como *Profissionais da Educação: formação e prática* (15,5%), *Gestão da Universidade* (11%) e *Gestão da Escola* (14,2%) –, ainda permanece a predominância daquela visão mais subjetiva e idealista da educação. E, não havendo correspondência entre esta visão teórica e estudos em planejamento e sobretudo em avaliação, corre-se o risco de abordar a política e as instituições educativas como ato intencional e ideológico, mas sem a possibilidade de captá-la como ação realizada na comunidade, na escola e no educando. Então, a dissociação entre o ideal e a realização fica estabelecida, o que, sem dúvida, compromete a explicação que se queira fazer do fenômeno educacional.

Ao assumir que um ato objetivo, real, é precedido por outro subjetivo, psíquico, mas, por sua vez, o ato material aparece fundamentando tanto um novo ato psíquico, em virtude dos problemas que suscita, como um ato material (Sanchez Vázquez, 1986), fica perceptível a dissociação entre intencionalidade e realidade, que pode tornar improdutivo o conjunto das pesquisas em políticas e gestão da educação produzidas entre 1991 e 1997. Deverá haver uma correspondência entre as pesquisas em políticas, instituições educativas e as demais áreas – categorias – para que a questão da educação, em suas dimensões ideal e real, subjetiva e objetiva, conceptual e operacional, possa ser estudada de forma global.

A sincronia e a complementaridade dessas dimensões são a condição material para que a explicação seja completa, possibilitando a compreensão de toda a extensão do fenômeno educacional, desde seus ideais e intenções (política e instituição), seus processos de realização (planejamento), até os instrumentos de direção e acompanhamento das ações concretas realizadas (gestão e avaliação). É, enfim, a união entre teoria e prática, através da qual elas se complementam mutuamente.

Em resumo, a excessiva concentração das pesquisas no período evidencia uma preocupação pertinente, mas que, ao mesmo tempo, pode não produzir os efeitos esperados tanto no campo da teoria como no da prática educacionais. Ainda que as carências históricas da educação brasileira, a visão econômica dos governos em relação à organização e administração das escolas e a obsolescência de métodos, técnicas e instrumentos aplicados no ensino-aprendizagem, equivocadamente, delimitem um tratamento unidirecional para as questões educacionais, estas demandam, na verdade, tratamento multidimensional, única forma de explicar a totalidade da educação como fenômeno social, teórico e prático.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE. *Produção de pesquisas em administração da educação no Brasil* : relatório final da pesquisa. Brasília, 1998. (Série Estudos e Pesquisas, 3).

DEMO, Pedro. *Pesquisa* : princípio científico e educativo. 4. ed. São Paulo : Cortez, 1996.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação* : abordagens qualitativas. São Paulo : EPTU, 1986.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Filosofia da práxis*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 3. ed. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1986.