

PERCEPÇÕES DAS AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA NO BRASIL: UM ENFOQUE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Marta von Dentz

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), martavondentz@gmail.com

Tamara Maria Bordin

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), bordin.tamara@gmail.com

RESUMO: O texto objetiva tecer considerações/problematizações acerca da avaliação da educação básica no Brasil trazendo algumas percepções das avaliações de larga escala presentes neste cenário. Propõe-se estabelecer um diálogo acerca da relação entre políticas públicas educacionais e avaliação no contexto contemporâneo. Considera-se que, a influência internacional no sistema avaliativo brasileiro foi direcionando o foco para o rendimento do aluno, o desempenho de escolas e de sistemas, sem grandes implicações educacionais e sociais da avaliação. Enfim, pretende-se ressaltar que a forte presença do Estado-Avaliador permite visualizar a responsabilização dos agentes envolvidos nas políticas educacionais, subentendendo uma retração do Estado diante de sua responsabilidade.

Palavras-chave: Avaliação de larga escala; Educação Básica; Estado-Avaliador.

PERCEPTIONS OF LARGE-SCALE EVALUATIONS IN BRAZIL: A FOCUS ON BASIC EDUCATION

ABSTRACT: The text aims to generalize/problematizações about the evaluation of basic education in Brazil bringing some perceptions of large-scale evaluations present in this scenario. It is proposed to establish a dialogue about the relationship between public policy and educational evaluation in the contemporary context. It is considered that the influence evaluation system was Brazilian international directing focus to the student's income, schools and systems performance, without major educational and social implications of the evaluation. Anyway, it is intended to emphasize that the strong presence of the Evaluator allows you to view the accountability of staff involved in educational policies, implying a retraction of the State before its responsibility.

Keywords: Large-scale Assessment; Basic Education; Evaluator State.

1. Introdução

Ao discorrer e, simultaneamente, tecer problematizações acerca das avaliações de larga escala da Educação Básica no cenário brasileiro, parte-se da perspectiva da educação como “práxis”, ou seja, “a condição de prática intencionalizada”. A educação, imbuída de intencionalidade no sentido teleológico, é uma alternativa para possíveis transformações sociais. No entanto, ao que aponta a trajetória da educação brasileira, sua função foi de reproduzir a ideologia, sendo serva da história, caminhando de acordo com interesses dominantes (SEVERINO, 2006), sendo que as avaliações de larga escala são influenciadas por esses interesses.

Destaca-se a priori que o diálogo acerca da avaliação educacional é sempre instigante. Ao abordá-la, diversos pensamentos permeiam o imaginário de profissionais da educação, de educandos e de toda a comunidade educativa; pensamentos estes advindos de experiências vividas, de estudos realizados, de desafios enfrentados e até mesmo de idealizações disseminadas. Neste âmbito convém questionar: como ocorre e o que é, de fato, a avaliação? O que ela implica no contexto das políticas educacionais? Qual a sua importância no ambiente escolar? Como ela se efetiva concretamente? Quais os interesses existentes na estrutura atual do sistema avaliativo brasileiro? Ao fazer tais indagações propõe-se o desafio de ultrapassar o senso comum para aprofundar o sentido intrínseco da avaliação, o que possibilita maior visibilidade do processo avaliativo, como também uma percepção das pseudo-concretidades deste mesmo universo educacional.

Para melhor ordenar a presente problematização, buscar-se-á enfatizar alguns pontos principais a seguir destacados: primeiramente serão considerados conceitos, inclusive etimológicos; um segundo aspecto considerado remete à relação entre políticas públicas educacionais e avaliação no contexto

contemporâneo, com uma perspectiva prescritiva; o terceiro aspecto sinaliza para os sistemas de avaliação da educação básica no Brasil a partir de 1990; para concluir, dar-se-á enfoque ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como também dos sistemas avaliativos urgidos no Brasil com maior ênfase na década de 1990. Salienta-se que a intenção do presente estudo é de tecer considerações acerca da avaliação da Educação Básica aprofundando o debate desta temática com enfoque em alguns autores, a seguir destacados: Coelho (2008); Freitas (2009); Bonamino; Sousa (2012); Luckesi (2011); Esteban; Silva; Hoffmann (2010), entre outros.

2. Abordagem conceitual da avaliação

Para melhor problematizar as indagações antepostas, buscar-se-á aprofundar conceitos abrangentes acerca da avaliação. O termo avaliar é etimológico do latim, provém da composição “*a-valere*”, que significa “*dar valor a...*”, porém, o conceito de avaliação é elaborado com base em “[...] determinações de condutas de atribuir um valor ou qualidade a alguma coisa”. Neste sentido “[...] o ato de avaliar implica coleta, análise e síntese dos dados que configuram o objeto da avaliação, acrescido de valor ou qualidade”. Este valor de qualidade é comparado com um determinado “[...] padrão de qualidade previamente estabelecido” (LUCKESI, 2011, p. 52).

Nesta perspectiva Alba, Barriga, Viesca (1984, p.180), ao discorrerem sobre os desafios da educação mexicana, enfatizam que ela adquire prestígio em discursos e ações sociais do modelo desenvolvimentista; no entanto, a ausência de rigor conceitual caracteriza diferentes propostas de avaliação como se ela não tivesse “identidade e disciplina” possibilitando o “caos conceitual”.

Assim, considera-se que a conceituação da avaliação se evidencia através de movimentos históricos, nos quais se percebe

que este mesmo conceito não é fixo, ao contrário, incorrem nele influências, disputas e invasões. Discutir a movimentação histórica dos conceitos de avaliação permite compreender porque eles se firmam, porque se tornam importantes. De fato, a avaliação, ao longo da história, sofreu alterações variadas à medida que foi adquirindo importância econômica e ideológica; essas influências foram provocando deslocamentos conceituais.

A ausência de uma dimensão teórica do discurso da avaliação se deve ao fato de que esta atividade restringe seu âmbito de ação e gera instrumentos que possibilitam somente informação; propõe-se que haja a construção de uma teoria da avaliação. Não se limitando unicamente a prover informação útil. A compreensão do fenômeno educativo coloca em jogo um conjunto de teorias que a explicam (desde a sociologia da educação, a psicologia da personalidade e da aprendizagem e as diversas tendências pedagógicas), a atividade avaliativa – parafraseando Bourdieu – seja uma ação teórica, (ALBA, BARRIGA, VIESCA, 1984, p. 189) [Tradução nossa].

O que vem sendo sinalizado acerca da avaliação, aponta para a ausência da dimensão teórica da avaliação devido a mesma se restringir somente a informações úteis, e propõe que esta não se limite apenas em promovê-las. Neste sentido, Esteban, Silva e Hoffmann (2010) sinalizam a existência de várias formas possíveis de pensar a avaliação em educação como princípio ético, respeitando a diversidade dos contextos educacionais. “[...] se couber a escola a função de treinar, selecionar – o processo avaliativo assume o papel de localizador de indivíduos nas

hierarquias de excelência, reproduzindo a estratificação social vigente na sociedade neoliberal do mercado globalizado” (ESTEBAN; SILVA; HOFFMANN, 2010, p. 11). Desta forma, é fundamental conhecer as ideologias subjacentes às práticas pedagógicas, em evidência à avaliação, para ter consciência da dimensão política em que a mesma ganha concreticidade.

Seguindo as análises e problematizações, pode-se ressaltar a avaliação como “[...] um espaço de mediação entre a forma de ensino do professor e o percurso do aprendizado dos alunos. Está centrada na forma como o aluno aprende, sem descuidar da qualidade do que se aprende. Ela cruza o trabalho pedagógico desde o planejamento até a execução” (ESTEBAN; SILVA; HOFFMANN, 2010, p. 15). Neste viés, Hadji e Charles (2001) realçam a avaliação como “multidimensional”, na qual “[...] o princípio de uma prática (avaliar) deve tornar-se auxiliar da outra (aprender)” (HADJI; CHARLES, 2001 apud ESTEBAN; SILVA; HOFFMANN, 2010, p. 22). Assim, compreende-se a avaliação como um instrumento que redimensiona a prática na medida em que é utilizada em diferentes momentos e com diferentes finalidades.

A dinâmica avaliativa denota uma atividade motivada por finalidades. Para Sacristán (1998), a escola, englobando profissionais e alunos, precisa esforçar-se para não separar os tempos de ensinar e de aprender, caso contrário a avaliação pode desvincular-se da aprendizagem (SACRISTÁN, 1998 apud ESTEBAN; SILVA; HOFFMANN, 2010). Neste sentido, Luckesi (2011) reitera ser a avaliação um instrumento subsidiador de decisões no que se refere à aprendizagem dos educandos, objetivando garantir a qualidade do resultado em construção e, para tanto, precisa de um projeto que a articule.

A preocupação existente de a escola

operar como verificadora e não como avaliadora da aprendizagem é notória. Para Luckesi (2011, p. 53) a avaliação denota “[...] ultrapassar a obtenção da configuração do objeto, exigindo decisão do que fazer *ante* ou *com* ele, direcionando-o numa trilha dinâmica de ação”; já a verificação é tida como uma ação que “congela o objeto”. O autor sinaliza que a escola brasileira opera, no geral, no modo de verificação e, por assim ser, “[...] é incapaz de retirar do processo de aferição as consequências mais significativas para a melhoria da qualidade e do nível de aprendizagem dos educandos”.

Nesta perspectiva, a avaliação *da* e *na* educação implica retomar a ação, caso não esteja satisfatória; reorientá-la; diagnosticar a qualidade dos resultados intermediários ou finais de forma dinâmica e não somente de forma estática, como sugere a verificação. Para isso, Luckesi (2011, p. 59) diz ser importante que a prática educativa e a avaliação possuam “[...] rigor científico e técnico”, sem isso a avaliação não alcançará sua função na vida escolar. O autor sugere ainda uma “*metanóia*” do ato de examinar para o ato de avaliar na escola, pois a avaliação fornece possibilidades para “diagnosticar”, investigar a ação e, a partir do conhecimento que se tem sobre a qualidade dos resultados da ação, “intervir” nela para alcançar resultados almejados (LUCKESI, 2011, p. 72).

Percebe-se, diante dos conceitos apresentados acerca da avaliação da educação básica, o quanto o tema se faz emergente na atualidade, tendo em vista a existência do caos conceitual e a ausência de identidade na avaliação. Da mesma forma que apontaram os autores explicitados, a avaliação permeia todo o processo de ensino-aprendizagem, concomitantemente com o ensinar e o aprender, no espaço educativo. Com vistas a tal forma, a avaliação está cada vez mais presente na política de verificação da qualidade dos serviços prestados pelos sistemas de ensino, denominada então de avaliação de larga escala, o que

corroborava para a ausência do rigor conceitual e aumento de influências em âmbito internacional. Sendo assim, visualiza-se a importância da investigação através do enfoque histórico deste sistema, percebendo suas nuances e perpassando pelos modelos contemporâneos de avaliação de larga escala.

3. Enfoque histórico da avaliação no Brasil: uma abordagem prescritiva

Após aprofundar alguns conceitos concernentes à avaliação em âmbito educacional adentrar-se-á à sua retrospectiva histórica no contingente brasileiro. As primeiras insinuações da avaliação na educação ocorrem em meados de 1906 através do Anuário Estatístico do Brasil. Eram levantados dados sobre os níveis de ensino público e privado existente na época, quais sejam: superior, profissional, secundário e primário. Esses dados eram coletados somente na capital brasileira, e forneciam a cada ano informações como: número de escolas, docentes, matrículas e repetências. Após uma longa interrupção, os dados voltam a ser coletados a partir de 1936, envolvendo informações não somente do Distrito Federal, mas de todo o Brasil (NETO, 2007).

Neste viés, salienta-se que a política educacional no Brasil vem passando por muitas mudanças, algumas mais profundas a partir de 1930, impactadas, sobretudo através do “processo de democratização do ensinoⁱⁱ” (BEISEGEL, 1995). Desde então as avaliações escolares da aprendizagem vem gerando debates do meio pedagógico e acadêmico. De acordo com Bonamino e Sousa (2012) desde a década de 1930 o Brasil tinha interesse em tomar a avaliação como parte do planejamento educacional, mas somente na década de 1980 ela integra políticas e práticas governamentais direcionadas à educação básica.

Foi então em 1930, sob influência norte-americana de Ralph Tylerⁱⁱⁱ, que a avaliação

passou a fazer parte do vocabulário e das ações nas escolas. Seu intuito, na época, era diagnosticar como estava a execução do ensino-aprendizagem por parte das instituições de ensino, a fim de tomar ações necessárias com a finalidade de obter resultados satisfatórios, motivado pelo fato de que apenas 30% das crianças que estavam matriculadas nas escolas, eram aprovadas. Precisava-se, então, diagnosticar o motivo pelo qual as crianças não estavam obtendo uma aprendizagem satisfatória (LUCKESI, 2011; MACEDO E LOPES, 2011).

Foi criado no Brasil, em 1934, através do Decreto 24.609, o Instituto Nacional de Estatísticas, com o objetivo de promover e fazer executar o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais, inclusive culturais, médicas e sanitárias. Neste contexto, a Constituição Federal de 1934 também pontuava algumas insinuações de Diretrizes Nacionais da Educação. Em 1937, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, passa a chamar-se Ministério da Educação e Saúde, por determinação da Lei 378, o qual criou também o Instituto Nacional de Pedagogia que visava realizar pesquisas acerca dos problemas de ensino. Na vigência do Estado Novo, o Decreto 580/38, modifica o nome e objetivos do Instituto Nacional de Estatísticas, recebendo nomenclatura de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), sendo este um centro de estudos de todas as questões educacionais relacionadas com os trabalhos do Ministério da Educação e Saúde (NETO, 2007).

A década de 1940, – ainda na vigência do Estado Novo, foi pontuada por um clima político fértil de pressões sociais pela melhoria da educação pública, bem como para a formação dos trabalhadores. Destaca-se o Manifesto dos Pioneiros de 1932, o Movimento da Educação Nova, apontando para a necessidade de um sistema educacional público (KRAWCZYK, 2012). Em 1953, no segundo mandato de Vargas, há a separação entre as

ações da educação e da saúde. A Lei 1.920 determinou que o antigo Ministério passasse a ser chamado Ministério da Educação e Cultura; em 1961, no regime parlamentarista, tendo Tancredo Neves como Primeiro Ministro, é aprovada pelo Congresso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Entre os diversos temas de que tratava a Lei 4.024/61, destaca-se a primeira referência de um instrumento legal ao termo: qualidade da educação, este instrumento volta a aparecer nos textos legais da LDB de 1971 e com maior ênfase em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (NETO, 2007).

Nota-se que a cultura da avaliação educacional se percebe subjacente à cultura do “exame”. Este termo, incorporado na unidade escolar, foi utilizado como critério de seleção: seleção de profissionais, de soldados para o exército, entre outros âmbitos da atividade social. Foram aproximadamente, cinco séculos de vivência histórica dos exames escolares, de modo que a história da educação moderna está “arraigada” e, assim sendo, “aprisiona” muitas condutas atuais (LUCKESI, 2011, p. 69)

A LDB, de 1961, ainda contém um capítulo sobre exames escolares e a Lei n. 5.692/71, que redefiniu o sistema de ensino no país deixou de utilizar a expressão “exames escolares” e passou a usar a expressão “ aferição do aproveitamento escolar”, mas ainda não se serviu dos termos “avaliação da aprendizagem”. Somente a LDB de 1996, se serviu dessa expressão no corpo legislativo (LUCKESI, 2011, p. 29)

Continuando os enfoques históricos, evidencia-se que em 1968 as políticas internacionais de avaliação ganham maior visibilidade através da Associação Internacional da Avaliação da Educação (IEA)^{iv} sob influência norte-americana. Seu propósito era promover e realizar estudos

internacionais acerca da avaliação na educação que nos anos 1970 atingiram indicadores internacionais da qualidade do sistema educacional (COELHO, 2008).

Retornando à Carta Magna de 1988, enfatiza-se que nela a avaliação educacional é tratada novamente como qualidade. No art. 206, a “garantia de padrão de qualidade” figura como um dos princípios basilares do ensino. No art. 209, a avaliação da qualidade pelo poder público aparece como condição do ensino livre à iniciativa privada. Ao tratar do Plano Nacional de Educação, o art. 214 indica como um dos resultados pretendidos a “melhoria da qualidade do ensino”. A avaliação foi sendo vista como uma “estratégia útil para a gestão” (COELHO, 2008).

Na década de 90, a atuação de organismos internacionais sob a avaliação da educação brasileira se intensificam. “Projetos de educação em nível mundial, com financiamento pelas agências UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Banco Mundial, [...]”. A “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada na Tailândia foi um dos lançamentos destes projetos internacionais (COELHO, 2008, p. 235). Como parte da Agenda Mundial da Avaliação Educacional emerge o Programa Internacional da Avaliação dos Estudantes (PISA), voltado para abordagens curriculares entre países (BONAMINO E SOUSA, 2012). Os projetos internacionais influenciaram de modo peculiar o Brasil na reformulação da LDB de 1996, trazendo ênfase aos aspectos de avaliação com conotação para medir a eficiência dos sistemas de ensino, numa lógica de gerencialismo e performatividade (BALL, 2010).

Embora a LDB de 1996 possa ser considerada moderna, trazendo o contexto da avaliação com diagnóstico da aprendizagem escolar, ainda assim, escolas praticam os

“exames”, deixando a prática da avaliação. De acordo com Luckesi (2011) é preciso aprender a avaliar, pois há mais examinadores do que avaliadores na vida escolar. Para o autor o exame possui uma tonalidade de aferição, de competição, voltada a seleção dos educandos, de “caráter classificatório”, já a avaliação se caracteriza pelo “diagnóstico” e pela “inclusão”. No processo de verificação, o interesse é que o educando chegue a etapa final, não importando se durante esta caminhada ele aprendeu o que deveria. O modelo de examinar é enraizado numa sociedade excludente, em que era necessário selecionar os “melhores”, e descartar os “piores” (LUCKESI, 2011, p. 29).

É importante perceber como se dá a dinâmica das políticas educacionais. Consoante Coelho (2008, p. 231) “[...] elas relacionam-se com recomendações de organismos internacionais que insistem nas ações para superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade do sistema”. Percebe-se assim que o problema a ser sanado é o desencontro entre o sistema educacional e as necessidades do mercado de trabalho. A implantação do Saeb, por exemplo, se deu por intermédio da assistência internacional do Banco Mundial, PNUD, UNESCO, entre outras organizações.

A influência internacional no sistema avaliativo brasileiro foi direcionando o foco para rendimento do aluno, desempenho de escolas e de sistemas, sem grandes implicações educacionais e sociais da avaliação (COELHO, 2008). Nestes termos e influências, em 2005 o Brasil instituiu a Prova Brasil, como avaliação de larga escala, com enfoque na alfabetização das crianças do 2º ano do ensino fundamental e, em 2007, aprova o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), outro sistema de avaliação de larga escala, com objetivo de mensurar o nível de qualidade do ensino ofertado pelas instituições educacionais, os quais serão tratados a seguir.

4. Sistemas de avaliação da educação básica no Brasil a partir de 1990

Impulsionado pela Declaração de Jomtien na Tailândia em 1990, o Brasil^v, assumiu o compromisso juntamente com os demais países que se encontravam com seu sistema educacional precário, em que o número de analfabetos era demasiadamente elevado, de implantar um sistema educacional que superasse as metas estabelecidas com vistas à “[...] universalização da educação básica de qualidade” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 48).

Conforme aponta Beisegel (1995), após 1930 com o processo de democratização da educação, o acesso dos brasileiros às matrículas nas escolas aumentou significativamente, embora a permanência dos estudantes e a qualidade do ensino ofertado não ser garantida. Era necessário adotar providências para que o nível de analfabetos no país reduzisse drasticamente. Em uma análise comparativa, realizada por Beisegel (1995, p. 471), em 1940 a taxa de analfabetismo no Brasil era de 56,17%; trinta anos após, já em 1970, o Brasil possuía um nível de analfabetismo de 33,01%. Infere-se, a partir dos dados apresentados que apesar do acesso democratizado ao ensino no país, a sistemática adotada para alfabetização, permanência e qualidade não estava sendo eficaz.

Com a finalidade de medir a eficiência da educação ofertada pelas políticas públicas brasileiras e, tendo em vista, a preocupação da sociedade civil e dos elaboradores das políticas educacionais quanto à qualidade de ensino, o país tende a atribuição de “metas” para qualificar e quantificar a sua educação (FRANCO; FILHO, 2012, p. 264). Para isso, far-se-á a transição de “Estado-Educador” para “Estado-Avaliador”^{vi}, ou seja, a adoção de mecanismos e indicadores de desempenho

confiáveis para efetuarem a medição da educação básica brasileira (FRANCO; FILHO, 2012; COELHO, 2008; FREITAS, 2009; BALL, 2010).

Pode-se depreender que a medição é utilizada como um mecanismo de controle, direcionado “[...] à mensuração do desempenho dos estudantes por meio de exames em larga escala” (ESTEBAN, 2012, p. 576). Ainda que no caso da educação básica, a estratégia de descentralização conjugada com o controle centralizado passa a ter na avaliação externa e em larga escala importante ferramenta (FREITAS, 2009), ferramenta esta utilizada para diagnosticar as estratégias a serem tomadas e o rumo que será adotado na política educacional.

Consoante Bonamino e Sousa (2012), a avaliação da Educação Básica no Brasil se dá em três gerações: na primeira geração, a avaliação é percebida como diagnóstico da qualidade sem atribuição direta a escola e ao currículo; há divulgação de resultados sem que estes sejam devolvidos à escola (exemplo Saeb); na segunda geração, além da divulgação pública, há devolutiva dos resultados para a escola com a finalidade de mobilizar profissionais a melhoria da educação (responsabilização branda - exemplo Prova Brasil e IDEB); e a terceira geração contempla sanções ou recompensas dependendo dos resultados obtidos, envolve mecanismos de recompensa em função de metas estabelecidas (responsabilização forte - exemplo Saesp e Saepe).

Enfatizando o processo de avaliação, em meados de 1990 o Brasil oficializa o seu primeiro sistema de avaliação da Educação Básica, chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), baseado nos resultados da aprendizagem, focando os recursos quantitativos do sistema educacional. Sua implantação fazia-se necessária no contexto em que a educação brasileira estava

inserida, carecendo diminuir seus índices de analfabetismo recomendado pelos organismos internacionais com vistas a superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade do sistema. Sobre isso, acrescenta Coelho (2008, p. 231):

O discurso oficial enfatiza a crise de ineficácia do sistema educacional brasileiro, no bojo da qual está o desempenho das escolas e dos professores, de um lado, como fatos de resultados insatisfatórios de aprendizagem dos alunos tais como os aferidos pelo Saeb. De outro lado, este desempenho é dimensão de qualidade a ser ativada pela formação profissional e por mecanismos de avaliação e incentivo por mérito, aspectos sendo estimulados e implantados na nova versão do Saeb- a Prova Brasil.

O Saeb foi desenvolvido com o propósito de avaliar, bianualmente, a qualidade do ensino ofertado para estudantes matriculados de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e no 3^o ano do ensino médio, nas disciplinas de matemática e língua portuguesa das escolas públicas e privadas. Seu objetivo é mensurar a qualidade na educação ofertada em diferentes localidades do Brasil, embora apresente baixa interferência no processo de ensino-aprendizagem (BONAMINO; SOUSA, 2012; FRANCO; FILHO, 2012), uma vez que seus resultados não são individualizados por unidades escolares, o que dificulta a análise da inserção de políticas públicas de forma mais eficientes.

Concomitante ao Saeb, através do INEP, em 2005, o Ministério da Educação (MEC) aprova o exame denominado de “*Provinha Brasil*”, com o objetivo de mensurar a alfabetização das crianças brasileiras na 2^a série do Ensino Fundamental. Sua inserção se deu através do Plano Nacional de Educação (PNE), com as metas “Alfabetizar todas as crianças até,

no máximo, os oito anos de idade” (ESTEBAN, 2012, p. 581). Houve também a implantação da “Prova Brasil”, aplicada aos estudantes matriculados no 9^o ano do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio.

Depreende-se da proposta da *Provinha Brasil* a finalidade em cortejar em crianças das séries iniciais, as habilidades mínimas de escrita e leitura, ou seja, assim como o Saeb, deu-se pouca importância aos fatores relacionados com o processo ensino-aprendizagem, e focou-se nos resultados quantitativos (MESQUITA, 2012; COELHO, 2008). A justificativa de implantação destes sistemas era a ausência do SAEB em retratar as especificidades de municípios e escolas, uma vez que se utilizavam desenhos amostrais para sua coleta (BONAMINO; SOUSA, 2012).

Com ênfase nas duas avaliações externas institucionalizadas nacionalmente, inicia-se a adoção de uma política de *responsabilização* da gestão educacional para os entes que não atingirem as metas estabelecidas de acordo com as proposições. Não há dúvida que o gerencialismo^{vii} foi adotado fortemente na educação, fazendo do processo de ensino-aprendizagem um meio competitivo de angariar recursos para as instituições. Segundo Mesquita (2012, p. 598) “[...] ao se estabelecer um ranking entre as escolas, entre os municípios e até entre os Estados, pode ocorrer de apenas a escola e seus atores serem responsabilizados pelo fracasso imposto pelos resultados”.

Análogamente, visualizam-se as instituições de ensino efetuando “simulados” semelhantes às provas de avaliação, com o propósito de “preparar” os estudantes para a prestação deste sistema. O Estado transfere a responsabilidade da excelência, da qualidade, da eficiência, equidade e suporte dos problemas sociais para as Instituições de ensino, uma vez que os recursos disponibilizados são oferecidos às Instituições com indicadores elevados, como uma forma de “premiação” (FRANCO; FILHO, 2012). Mais fortemente com esta

política de responsabilização, insere-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enraizado através dos resultados dos exames da Prova Brasil e Censo Escolar, como será demonstrado na abordagem seguinte.

5. IDEB e sua proposta de avaliação

A cultura de avaliação externa de desempenho através de indicadores no Brasil tornou-se mais evidente a partir de 1990, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Porém, ainda havia a necessidade de evidenciar a qualidade da oferta da Educação Básica, através de metas estabelecidas, em cada unidade da federação, município e escola pública (ALVES; SOARES, 2013; MESQUITA, 2012). Sendo assim, em 2007, o Governo Federal, através do Decreto 6.094/2007, aprova o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com a finalidade de mensurar a qualidade da educação ofertada pelos sistemas de ensino brasileiro.

O IDEB combina informações obtidas pelos resultados de desempenho aplicados na Prova Brasil com informações do Censo Escolar^{viii} (MESQUITA, 2012; COELHO, 2008). Sua forma de aferição é alcançada através da aplicação de uma fórmula matemática, com uma escala de 0 a 10, dada pela seguinte equação: $Ideb = (I/T) \cdot nota (I)$. Onde “1/T” representa o rendimento escolar (MESQUITA, 2012).

Com o advento deste Decreto, impulsionado pelo compromisso “Plano de metas Compromisso Todos pela Educação” abraçado, não somente entre os Estados Federados, Municípios e escolas, mas também o compromisso assumido na Tailândia, com financiamento pelas agências UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e Banco Mundial, o Brasil espera obter até 2021 o índice dos países desenvolvidos, como Estados Unidos e Reino

Unido no que se refere a uma educação considerada de qualidade (ALVES; SOARES, 2013). Para tal proeza, deixa de investir em infraestrutura, qualificação do corpo docente, planejamento curricular, livros didáticos, entre muitas outras ações que são necessárias para que, de fato, a educação brasileira chegue ao nível das melhores em âmbito internacional.

Pode-se, de uma forma sintetizada, sinalizar o Ideb como:

Em um único número, expresso na escala de zero a 10, ele traduz a *qualidade da educação* e permite comparar as unidades avaliadas – escolas, redes e sistemas estaduais e municipais de ensino, bem como acompanhar a evolução do indicador ao longo do tempo (ALVES; SOARES, 2013, p.180).

O obstáculo é consolidar este índice de uma maneira que reflita efetivamente à qualidade que está se proporcionando aos educandos da educação básica. Isso movido pelo fato de que a sistemática de aferição do Ideb não revela a realidade de cada instituição de ensino. Alguns dos fatores que são analisados pelo Ideb são a infraestrutura escolar das Instituições de Ensino e a situação socioeconômica dos estudantes. Corroborando, Alves e Soares (2013, p.177) afirmam em sua pesquisa que “[...] os resultados mostram que as escolas que atendem a alunos de menor nível socioeconômico, como esperado, têm piores resultados, mesmo com controle de outras características”.

Congênere, deve-se ter cuidado ao tomar o IDEB como um indicador de referência para mensurar a política pública educacional, principalmente no que concerne a qualidade da Educação Básica, uma vez que ele não relaciona o custo aluno/qualidade e também não retrata as desigualdades sociais (ALVES; SOARES, 2013). Desta forma pode-se aludir que este indicador possui limitações, pois não é levado em consideração o que cada escola

possui, as suas dimensões e seus anseios e que, efetuando uma análise de uma forma universal, torna o resultado do indicador vulnerável, com pouco a contribuir para a verificação da qualidade de ensino da educação básica.

O Ideb tende a ser uma política de responsabilização muito maior, do que os demais indicadores apresentados (Saeb e Prova Brasil). O *accountability* (ou responsabilização) é transferido ao sistema de ensino através de uma espécie de premiação para os “melhores”. Segundo Alves e Soares (2013, p.181), “nessa perspectiva, o indicador e suas metas proporcionariam incentivos para que as escolas e os gestores se esforcem para melhorar simultaneamente o desempenho e o rendimento dos alunos [...]”. Tal esforço nem sempre produz uma educação de excelência, já que os resultados são mascarados.

Movidas pelos fatores competitivos, muitas instituições de ensino oferecem aos alunos “simulados” e “testes” semelhantes aos da prova do Ideb, para prepará-los, objetivando a obtenção dos resultados satisfatórios. Ainda, as escolas com melhores classificações no Ideb recebem maiores investimentos e financiamentos por parte do governo, fazendo com que as disparidades fiquem cada vez maiores. O que se percebe é que o objetivo do Ideb, de mensurar a qualidade de ensino na educação básica brasileira, está se tornando um meio de competição entre instituições de ensino a fim de angariar maiores investimentos para estas instituições.

6. Considerações finais

O presente artigo buscou resgatar conceitos da avaliação, enfatizando sua historicidade no Brasil, inclusive suas influências internacionais, objetivando dialogar acerca da relação de políticas públicas educacionais e avaliação na contemporaneidade. No decorrer deste, buscou-

se tecer considerações a cerca da avaliação da Educação Básica problematizando tal temática.

Percebeu-se que as avaliações em larga escala na política educacional foram implantadas mediante um contexto universalista, em que era necessário demonstrar como estava a qualidade do ensino no Brasil, a fim de receber fundos de financiamentos e investimentos de outros países. No entanto, desde a sua implantação até os dias atuais, percebe-se um forte direcionamento aos resultados de curto prazo, não atendendo ao processo, aos atores que fazem parte do contexto que será avaliado. Desta forma, Alves e Soares (2013) concluem em sua pesquisa que a escola deve retratar o processo de ensino-aprendizagem dos alunos, mas deve levar em consideração as condições contextuais para a obtenção destes resultados, o que significa dizer que o contexto em que a escola e o estudante estão inseridos reflete nos indicadores.

Assim sendo, verificou-se que as políticas públicas implantadas com o propósito da obtenção de uma educação de qualidade exigem estudos de dados de uma forma mais ampla do que o resultado de indicadores descontextualizados com o processo e com as características de cada instituição de ensino. É perceptível um grande avanço no sistema de avaliação da Educação Básica no Brasil, embora ainda pode-se considerar que os sistemas de avaliação de larga escala não refletem a realidade da qualidade do ensino ofertado. Mesmo com algumas ressalvas, é notório que houve uma evolução considerável no que tange ao entendimento de um sistema nacional avaliativo.

Algumas sinalizações se fazem pertinentes: a forte presença do Estado-avaliador permite visualizar a responsabilização dos agentes envolvidos nas políticas educacionais, subentendo uma retração deste mesmo Estado diante de sua responsabilidade; percebe-se tal fato em decorrência de influências internacionais, as

quais definem as finalidades da educação de uma forma eminentemente econômica. Outro fator que merece ressalva é o estreitamento curricular adotado pelos sistemas de ensino, com a finalidade de atender com maior ênfase as disciplinas que serão cobradas nos testes, mecanismo este perigoso, por não refletir a realidade da qualidade da educação das outras disciplinas, generalizando a eficiência do sistema de ensino.

Diante dos desafios elencados se faz pertinente a contribuição de Estêvão (2013) quando salienta que se a escola for metaforizada como um mundo mercadológico, logo a sua opção será por uma demonstração de qualidade submetida por rankings, competição, investimentos, responsabilização e compensação. Se esta mesma escola for entendida como uma construção social crítica, a qualidade que a avaliação adquire possui outra dimensão, com viés democrático, participativo e ético, possibilitando ao rigor técnico-científico-avaliativo e proporcionando aos educandos a real qualidade do ensino.

7. Referências

ALBA, A. de; BARRIGA, A.D.; VIESCA, M. Evaluación: Análisis de una noción. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLVI/vol. XLVI/Núm. 1: enero-marzo, 1984. Disponível em:

http://www.angeldiazbarriga.com/articulos/pdf_articulos/1984_evaluacion_analisis_nocion.pdf>. Acesso em: 13 set. 2013.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto Escolar e Indicadores Educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.39, n.1, p.177-194, jan./mar.2013.

BALL, S. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação e Realidade*, v.35, n.2, 2010, p.37-55.

BRASIL. Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 abr. 2007.

BEISEGEL, C. Educação e Sociedade no Brasil após 1930. In: FAUSTO, Boris (Org.). História geral da civilização brasileira. *Tomo III*, v.4, Rio: Bertrand do Brasil, 1995, p.383-416.

BONAMINO, A; SOUSA, S. Z. Três Gerações de avaliações da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Fundação e Pesquisa*. V. 38, n. 02, São Paulo, abr/jun., p. 373-388, 2012.

COELHO, M. I. Ensaio: Vinte anos de avaliação da educação no Brasil: aprendizagens e desafios. *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v.16, n.59, p.229-258, abr./jun.2008.

ESTEBAN, M. T. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. *Revista Brasileira de Educação*, v.17, n.51, pag.573-592, set./dez.2012.

ESTEBAN, M. T; SILVA, J. F. da; HOFFMANN, J. (Org.). *Práticas avaliativas e aprendizagens significativas*: em diferentes áreas do currículo. Porto Alegre: Mediação, 2010.

ESTÊVÃO, C. V. A qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. *RBPAAE* - v. 29, n. 1, p. 15-26, jan/abr. 2013.

FRANCO, A. M. P; FILHO, N. M. Uma análise de Rankings de Escolas Brasileiras com Dados do Saeb. *Est.Econ.*, São Paulo, v.42, n.2, p.263-283, abr./jun.2012.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão

normativa, pedagógica e educativa. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 20, n. 43, maio/ago. 2009.

JUNQUILHO, G. S. *Teorias da Administração Pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, CAPES, UAB, 2010.

KRAWCZYK, N. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, n° 12, julho-dezembro de 2012.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. *Teorias de currículo*. São Paulo: Cortez, 2011.

LUCKESI, C. C. *Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições*. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MESQUITA, S. *Os resultados do Ideb no cotidiano escolar*. Ensaio: Avaliação das Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v.20, n.76, p.587-606, jul./set.2012.

NETO, J. L. H. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. *Revista Ibero americana de Educación*, Ed. OEI, n.º 42/5 – 25 de abril de 2007.

SEVERINO, A. J. *Fundamentos ético-políticos da Educação no Brasil de hoje*. In: LIMA, J. C.;

NEVES, L. M. (Orgs). *Fundamentos da Educação Escolar no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006, p. 289-320.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

ⁱ Termo etimológico do latim “meta” + “nóia” que significa “mudança de mentalidade”.

ⁱⁱ Segundo Celso Beisegel (1995) o processo de democratização de ensino é a progressiva extensão das oportunidades de acesso à escola, em todos os níveis de ensino, o qual se estendeu consideravelmente em meados de 1930.

ⁱⁱⁱ Percebe-se que na época o termo utilizado por Ralph Tyler era “diagnóstico” ao invés de avaliação.

^{iv} O IEA foi financiado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

^v E9 foram considerados na Reunião Mundial como os 9 países com índices alarmantes de educação no mundo. Faziam parte: Brasil, China, Índia, Bangladesh, Egito, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

^{vi} Segundo Scott apud Ball (2010, pag. 50) “no que se refere às atividades do setor público (...) o deslocamento da ênfase do Estado provedor para o Estado regulador estabelece as condições sob as quais vários mercados internos são autorizados a operar, e o Estado auditor a avaliar seus resultados”.

^{vii} Segundo Junquino (2010) “com a flexibilização das estruturas organizacionais ocorre a inversão da lógica de ação do Estado: a burocrática, baseada em procedimentos, é substituída pela lógica gerencial, fundamentada em resultados”.

^{viii} É um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo INEP.