

# Por um alargamento da qualidade educacional: um olhar retrospectivo para as avaliações em larga escala no Brasil

José Roberto de Souza Santos

Viviane Fernandes Faria Pinto

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete; TAVARES, Marialva R. (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1, 192 p.

A avaliação educacional vem pautando, nas últimas décadas, tanto no contexto internacional quanto no cenário brasileiro, as políticas educacionais. Tendo por objetivo produzir uma reflexão retrospectiva acerca das experiências com avaliações sistêmicas, a Fundação Carlos Chagas concebeu e realizou no ano de 2012 o seminário “Ciclo de debates – 25 anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil”, que reuniu um grupo de especialistas, profissionais e pesquisadores com experiência na área para discutir marcos de referência, efeitos e uso dos resultados das políticas de avaliação desenvolvidas no País nas últimas décadas. As discussões conduzidas ao longo do evento foram sistematizadas e publicadas em dois volumes.

Esta resenha dedica-se à análise do volume 1, organizado pelas pesquisadoras Adriana Bauer, Bernadete Gatti e Marialva Tavares, e corresponde ao primeiro bloco do seminário, intitulado “Origem e pressupostos da avaliação de sistemas”, que também tratou dos aspectos metodológicos e técnicos das avaliações de sistemas. O volume divide-se em três partes: a primeira reúne as falas de quatro palestrantes e de uma das debatedoras; a segunda é composta pela colaboração de três pesquisadores que, no seminário, atuaram como debatedores; e a terceira, sintetiza as discussões a partir de quatro eixos.

No primeiro texto, “Política y metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa”, Juan Casassus concentra-se em duas teses: a) a avaliação é política, não é neutra; e b) a avaliação educacional é uma metáfora, não é literal. As avaliações externas em larga escala são políticas, em primeiro lugar, porque, na medida em que são tomadas como uma atividade

científica e que seus resultados são traduzidos em números, elas atendem a dois importantes critérios da política educacional internacional, a evidência empírica e a comparação, interna e externa. Além disso, em nível nacional, essas avaliações cumprem o papel de legitimação e prestação de contas do governo. Mas não é só isso, com a publicização dos resultados e, sobretudo, com a “qualidade” sendo expressa mediante o desempenho em testes, o Estado a um só tempo exerce a função de regulador e controlador remoto das redes de ensino e das escolas. Acrescente-se ainda que, ao direcionar a discussão sobre qualidade do ensino para os resultados em testes de desempenho, obstaculiza-se o debate público sobre a educação.

Para explicar por que as avaliações externas são metáforas, Casassus retoma a definição de Aristóteles, para quem uma metáfora é o “processo de nominar uma coisa com uma palavra que pertence a outra coisa” (p. 29 – tradução nossa). Na avaliação externa, a metáfora estaria em considerar os resultados nos testes de desempenho ou um indicador sintético como equivalentes à qualidade de uma rede ou de uma escola. Ou seja, utiliza-se uma medida como sendo a expressão da realidade, nesse caso, a qualidade educacional, do que resulta uma “conversão metafórica”. Ademais, no procedimento de conversão metafórica, o baixo desempenho de um conjunto de alunos em um teste padronizado, além de ser equiparado à falta de aprendizagem deles, é tido também como sinal de deficiência do professor, de má gestão e de baixa qualidade da escola.

Em “Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas”, Bernadete Gatti afirma que as avaliações externas em larga escala se tornaram o carro-chefe das políticas educacionais, de tal modo que já há algum tempo não se teria uma política educacional clara. Optou-se por adotar uma política de avaliação, como se esta pudesse constituir ações pedagógicas eficientes.

Após fazer um balanço histórico das avaliações educacionais no Brasil e discutir os primórdios do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Gatti realiza análise crítica do que veio a se tornar essa iniciativa de avaliação. Para a autora, essa avaliação perdeu, ao longo do tempo, sua intenção inicial de produção de diagnóstico da educação, a partir da integração dos resultados com fatores intervenientes, e de apoio e diálogo com as redes de ensino. Em seu lugar, sobretudo após a criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), preponderam as medidas de desempenho nos testes de língua portuguesa e matemática e os *rankings*. Apresentadas algumas das contradições do Saeb, à luz de suas intenções iniciais, a autora sugere um conjunto de ações articuladas que poderiam propor alternativas ao modelo praticado atualmente, como os estudos meta-avaliativos, a reflexão sobre os objetivos e os impactos das avaliações, e o aumento do número de trabalhos de pesquisa sobre avaliações em larga escala.

No terceiro texto, assinado por Dirce Nei Teixeira de Freitas, “Avaliação da educação básica no Brasil: características e pressupostos”, é feita a análise das avaliações no bojo de uma política gerencialista que busca na área econômica seus pilares, como a gestão baseada em resultados, a quantificação e a comparação de resultados, a eficiência e a eficácia da gestão e o controle externo.

Inicialmente, a autora traça um panorama da avaliação educacional no Brasil, a fim de demonstrar que, desde a criação do Saeb, saiu-se de uma situação que privilegiava a autonomia dos entes federados para um cenário de centralização das decisões e aumento significativo do controle externo e remoto. A seguir, dando continuidade às críticas lançadas por Juan Casassus e Bernadete Gatti, Freitas considera que o gerencialismo exercido pelo governo federal mediante o Ideb não se manifesta em regulação apenas junto às redes de ensino, mas chega até as escolas. Por fim, conclui que o modelo atual de avaliação pouco contribui para a compreensão dos problemas educacionais, por não considerar variáveis fundamentais dentro e fora da escola.

No quarto texto, "Aspectos metodológicos e técnicos: delineamentos assumidos nas avaliações, limites e perspectivas de aprimoramento", Ruben Klein afirma que, para que sejam avaliadas a qualidade e a equidade em educação, é necessário quantificar, medir e julgar. Ele cita algumas metas do movimento Todos pela Educação a fim de demonstrar que, para seu acompanhamento, podem ser utilizadas várias fontes, como bancos de dados sobre pesquisas amostrais e censitárias, censos escolares e avaliações em larga escala. Em seguida, após apresentar de modo sucinto o Ideb, discute as metodologias empregadas para calcular as taxas de conclusão, movimentação e fluxo escolar.

Ao discutir as "avaliações cognitivas", enquanto expõe os aspectos metodológicos destas, Klein apresenta um conjunto de aperfeiçoamentos necessários, a saber: 1) ampliação do Ideb para escolas privadas e para escolas com menos de dez alunos; 2) expansão do Saeb/Prova Brasil para o 3º ano do ensino fundamental (à época do texto, ainda não havia a Avaliação Nacional da Alfabetização) e inclusão de ciências; 3) aprovação de currículo nacional que serviria de base para as avaliações; 4) construção de testes adaptativos no computador; 5) ampliação do Banco Nacional de Itens (BNI); 6) compatibilização da escala de proficiência do Saeb com a nova escala do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

No quinto texto, que encerra a parte 1, "A experiência em avaliação de sistemas educacionais: em que avançamos?", Maria Inês Pestana, após contextualizar a política educacional brasileira nas décadas de 1980 e 1990, problematiza as avaliações de sistemas educacionais, surgidas em um contexto de busca de eficiência das instituições escolares e de redefinição do papel da União, que marca os anos 1990 e 2000. A autora atesta que o modelo de avaliação inicialmente proposto pretendia a recolha de informações de contexto, insumos, processos e produto e buscava prover os entes federados com esses dados e afirma que isso mudou a partir de 1995, quando o monitoramento da qualidade da educação ganha força e o diálogo com as redes de ensino é reduzido.

Defendendo que um sistema de avaliação é na verdade um sistema de provimento de informações educacionais, Pestana argumenta que a avaliação não é um fim em si mesma, já que implica intervenções a partir das informações que gera. Mas, para orientar a intervenção, é preciso clareza quanto à compreensão sobre qualidade que, se não é absoluta, pode ser amparada em escolhas justificadas.

A parte 2, intitulada “Aprofundando o debate”, é composta por três textos elaborados por pesquisadores que atuaram como debatedores no evento supramencionado.

No primeiro texto, “Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais”, Maria Angélica Pedra Minhoto, tomando por inspiração a fala de Ruben Klein, recoloca a questão das taxas de conclusão e evasão escolar, numa perspectiva que leve em conta fatores que reconhecidamente interferem no desempenho escolar, como nível socioeconômico e escolaridade dos pais, e outros que possibilitariam retratar melhor a questão da equidade, como gênero, etnia e estrato social.

Após breve discussão sobre pesquisas que apontam para influência de fatores extra e intraescolares no desempenho acadêmico dos alunos, o que demonstraria a complexidade na determinação da qualidade escolar, a autora lança uma crítica contundente ao modo simplista e reducionista com que o governo brasileiro trata a qualidade escolar por meio de indicadores como o Ideb. Esse simplismo, em nada ingênuo, por um lado, revelaria a pouca disposição do Estado em pautar e enfrentar problemas e contradições da realidade que são determinantes para a qualidade educacional; por outro, parece ser um modo de ocultar tais problemas e contradições, contribuindo para que a extrema desigualdade (também na escola) seja perpetuada.

A seguir, João Luiz Horta Neto, em “Ideb: limitações e usos do indicador”, discute as fragilidades técnicas e políticas do Ideb e os possíveis efeitos das avaliações em larga escala e desse índice, especificamente. Em primeiro lugar, citando José Francisco Soares (2012),<sup>1</sup> Horta Neto põe em suspeição o modo como os resultados nos testes entram na composição do Ideb. Em segundo lugar, ainda citando Soares, chama a atenção para o elevado percentual de não participação nos testes de desempenho, o que possivelmente causaria imprecisão no cálculo do indicador. Em terceiro lugar, salienta que se não forem considerados os efeitos socioeconômicos no cálculo do indicador, como de fato não são, haveria uma situação de injustiça com as escolas avaliadas. Por fim, apresenta uma limitação política, o não fortalecimento do pacto federativo, já que, com a decisão unilateral do governo federal em medir o desempenho dos alunos e divulgar seus resultados por escola, pouco se contribuiria para o regime de colaboração. Para concluir, apresenta alguns possíveis efeitos das avaliações em larga escala e do Ideb nas redes de ensino e nas escolas, como a expansão das iniciativas próprias de avaliações municipais e estaduais, as políticas de bonificação de professores, o treino para os testes, o estreitamento curricular e a criação de um mercado educacional.

No terceiro e último texto da parte 2, Maria Alba de Souza, em “O uso dos resultados da avaliação externa da escola: relação entre os resultados da avaliação externa e a avaliação interna dos alunos”, pauta o necessário diálogo entre avaliações, sob pena de se perder seu potencial formativo. Após percorrer o tema da avaliação,

<sup>1</sup> *Enem no Ideb? Oportunidade ou manipulação?* Publicado em: 26 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=3855&lang=pt-br>>.

conclui que o maior desafio do Saeb/Prova Brasil hoje é a disseminação das informações. Para ela, é preciso que a linguagem empregada na divulgação dos resultados seja de domínio das escolas, a fim de que elas utilizem esses resultados na melhoria de seu trabalho.

Partindo do princípio de que as avaliações externas podem contribuir para a melhoria da atuação dos docentes em sala de aula, a autora é enfática na afirmação de que as escolas precisam se apropriar dos resultados dessas avaliações, mas, para tanto, é necessário que estes sejam inteligíveis. Não à toa, considera que o grande nó da avaliação é a utilização da informação.

Na parte três, "Sistematizando o debate: limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais", Adriana Bauer retoma todos os textos e dá a eles unidade. Para isso, sintetiza as discussões a partir de quatro eixos: temas recorrentes, convergências, controvérsias e questões em aberto.

No primeiro eixo, foram destacados os objetivos das avaliações educacionais e suas funções, a ideia de que foi criada no Brasil uma espécie de cultura da avaliação, a interface entre avaliação e currículo, o conceito de qualidade educacional e as possibilidades de monitoramento dessa qualidade mediante as avaliações de sistema, dentre outros. No segundo, destacou-se a necessidade de incorporação de outros elementos às medidas de desempenho, pois, para avaliar a qualidade do ensino no País, é preciso incorporar outros elementos às medidas de desempenho, tão preponderantes atualmente. Quanto às controvérsias, Bauer deu relevo ao uso ou não dos resultados das avaliações de larga escala pelas escolas, porque parte dos palestrantes e debatedores considera essa avaliação como instrumento de gestão, não se prestando bem ao trabalho das escolas; enquanto outros defendem que, se esses resultados não forem assumidos no interior das unidades de ensino, estariam sendo subutilizados. Finalmente, a autora sugere que, além dessa questão, a existência ou não de uma política educacional e a criação de modelos de meta-avaliação são temas ainda em aberto.

Compreende-se que um dos aspectos que liga todos os textos da obra é o apelo para que as avaliações externas em larga escala deixem de focar apenas os testes de desempenho, passando a divulgar indicadores de avaliação institucional, como contexto, insumos e processo. Além disso, a qualidade não pode ser reduzida a resultados em testes padronizados ou a um índice, como o Ideb, sob pena de induzir os atores envolvidos com a educação a buscar ou justificar soluções parciais e superficiais, como se disso resultasse a melhoria na educação.

A obra em questão é de fundamental leitura para pesquisadores, gestores educacionais, estudantes e demais interessados no tema da avaliação educacional que desejam compreender, a partir de uma perspectiva histórica, as intenções e as contradições das avaliações externas em larga escala, centrais para a política educacional brasileira.

---

José Roberto de Souza Santos, mestre e doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília, é professor de educação básica da Secretaria de Educação do Distrito Federal e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

jrmaracas@hotmail.com

Viviane Fernandes Faria Pinto, doutoranda do programa de pós-graduação em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

viviane.educ@gmail.com

Recebido em 10 de março de 2016

Aprovado em 29 de abril de 2016