

As avaliações em larga escala no Brasil: consequências para as redes de ensino, para o currículo e para a formação de professores

Viviane Fernandes Faria Pinto

José Roberto de Souza Santos

BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete (Org.). *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2, 296 p.

Faz pouco mais de 25 anos desde a primeira aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Desde então, diversas iniciativas de avaliação passaram a ocupar importante papel nas discussões em torno da educação. É, portanto, no contexto em que se completam 25 anos da iniciativa que marcou a avaliação educacional no País que se insere o livro *Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores*. Da compilação dos textos e das reflexões oriundos de um ciclo de debates promovido pela Fundação Carlos Chagas, em 2012, resultou uma obra em dois volumes sobre as experiências brasileiras com as avaliações sistêmicas.

No volume 2, organizado pelas pesquisadoras Adriana Bauer e Bernadete Gatti, são discutidas as possíveis consequências das avaliações em diversas dimensões da ação educacional. Dividido em quatro partes – 1) Implicações das Avaliações de Sistemas Educacionais; 2) Aprofundando o Debate; 3) Intervenções; e 4) Considerações Finais –, o documento aborda como a avaliação tem se articulado à gestão, ao currículo, à formação docente e ao cotidiano das escolas, além de reunir análises de algumas experiências relacionadas à avaliação externa nos estados e nos municípios.

No primeiro texto, “Sistemas de avaliação e reforma educacional: possibilidades”, Manuel Palácios da Cunha e Melo examina as conexões entre gestão e políticas da educação básica e a expansão das avaliações em larga escala no Brasil, identificando o contexto dessa expansão e os aspectos que qualificam as mudanças nesse cenário. Para o autor, está em curso no País uma reforma educacional em que a avaliação desempenha um papel central. Entre os desafios colocados para a

avaliação, Palácios aponta a falta de um currículo claro e a necessidade de se criar sistemas de comunicação efetiva, de forma que os resultados das avaliações sejam adequadamente apropriados. Além disso, analisa aspectos referentes à fidedignidade e à validade das medidas produzidas pelas avaliações e, também, a necessidade de ampliar a participação docente na discussão sobre a qualidade da educação e sobre o papel dos professores para a consecução dessa qualidade. Coloca-se, ainda, a indispensável participação da universidade para o desenvolvimento de uma cultura educacional voltada à “eficácia do direito à educação” (p. 39).

Em “Avaliação educacional no Brasil 25 anos depois: onde estamos?”, Alicia Bonamino realiza uma importante discussão sobre o desenvolvimento das avaliações educacionais no País, destacando padrões e mudanças em tais iniciativas. Nessa análise, a autora identifica três gerações de avaliação: as de 1ª geração, com objetivos diagnósticos; as de 2ª geração, que se caracterizam pelos subsídios às políticas de responsabilização de consequência simbólica; e as de 3ª geração, em que o foco se desloca para as estratégias de responsabilização. Bonamino avalia que, passados 25 anos de experiências de avaliação, e, apesar dos efeitos indesejáveis delas decorrentes, o Brasil aprendeu a valorizar os dados para orientar ações relacionadas à qualidade do ensino. A autora conclui suas reflexões indicando que, caso o estudo da avaliação de sistemas de ensino e a interpretação de seus resultados integrem os cursos de formação inicial, esses anos de experiência acumulada terão muito a contribuir para a educação.

No terceiro texto, “Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal”, Sandra Zákia Souza ressalta que a emergência da avaliação educacional no Brasil seguiu uma tendência internacional, adotando-se como tônica a verificação do desempenho por meio de testes, cujos resultados são compreendidos como evidência de qualidade. Souza afirma ainda que, nas esferas estaduais e municipais, observa-se uma inclinação ao desenvolvimento de políticas de responsabilização, incluindo bonificações e premiações. O movimento em torno da avaliação se insere em um contexto mais amplo, onde ela se constitui como sistemática de gestão baseada em um modelo de quase-mercado, o que, na visão da autora, é incompatível com a concretização do direito à educação. Para Souza, delinear propostas de avaliação que se aproximem do pressuposto da educação, enquanto direito de todos, torna-se um desafio.

Romualdo Portela de Oliveira, em “A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o Ideb é insuficiente”, analisa os usos conferidos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no âmbito das políticas educacionais, explorando seus alcances e limites. Nesses termos, o texto questiona até que ponto o Ideb pode ser um definidor de qualidade da educação. Para o autor, os elementos que constituem o Índice – proficiência em leitura e matemática e taxa de aprovação – são importantes, mas não podem ser tomados como objetivos da educação no País. Considerar o Ideb, portanto, como um índice de qualidade seria, nas palavras do autor, “uma simplificação grosseira do que se espera da educação escolar” (p. 92). Há de se destacar que o Ideb não problematiza as condições

econômicas em que ocorre o processo educativo, além de desconsiderar os sistemas de iniquidades nos quais o campo educacional no Brasil se situa. Ao concluir, o autor pondera que, sem esse debate e sem a clareza sobre o que queremos da educação, nossos indicadores não serão capazes de colaborar na indução de uma educação de qualidade.

No quinto texto, Elba Siqueira de Sá Barretto, em “Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes”, retoma questões suscitadas em uma pesquisa acerca das políticas de formação docente, abordando, a partir dos dados do estudo, aspectos da relação entre modelos de gestão de currículo e carreira docente e modelos de avaliação de resultados. Partindo de uma análise dos desdobramentos das políticas educacionais, a autora ressalta que, a partir de 1980, se disseminou a organização do ensino por ciclos com o objetivo de melhorar sua qualidade e de diminuir a evasão e a repetência. Nesse contexto, os conteúdos curriculares tornaram-se pouco específicos, e o suporte que deveria acompanhar a política não se efetivou.

Embora a política de ciclos tenha aumentado os anos de escolarização, não se pode afirmar que tenha sido suficiente em termos de garantia da qualidade. Diante desse quadro, medidas foram adotadas para garantir a melhoria da educação; contudo, afirma Barretto, as avaliações padronizadas passaram a ser o elemento principal de regulação das políticas, e a qualidade foi reduzida a um bom resultado no Ideb. Além disso, a adoção desses padrões de resultado tem gerado efeitos indesejáveis, tornando invisíveis questões caras à qualidade da educação. A autora indica a necessidade de superação do viés instrumental privilegiado pela ideologia economicista neste campo.

Em “Políticas estaduais de responsabilização: buscando o diálogo”, Nigel Brooke propõe uma reflexão a partir das críticas de estudiosos e pesquisadores às propostas de responsabilização atreladas à avaliação, especialmente por meio da análise do dossiê “Políticas Públicas de Responsabilização na Educação”.¹ Situando sua discussão no reconhecimento de que a avaliação no Brasil passou a ocupar um lugar central na condução da política educacional, o autor observa uma tendência à adoção de uma filosofia de gestão baseada na *accountability*.² Segundo ele, a adoção de políticas de responsabilização vem provocando um movimento de resistência expresso em críticas que podem ser compreendidas em dois grupos: doutrinárias e pragmáticas.

Para Brooke, os autores que conduzem as críticas doutrinárias se recusam a reconhecer a relevância de conceitos da administração na gestão dos sistemas, impossibilitando o estabelecimento de diálogo com os responsáveis pela condução dessas medidas. Quanto às críticas pragmáticas, ele sinaliza que elas podem propiciar a abertura do diálogo pelo fato de serem baseadas em evidências empíricas. O autor finaliza seu texto indicando que, no Brasil, faltam pesquisas que mostrem de forma mais clara e objetiva a relação entre as políticas de responsabilização e seus resultados positivos ou colaterais, para evitar o que ele denomina de “radicalização precoce de

¹ Publicado na revista *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, jan./jun. 2012.

² O conceito circunscreve-se à ideia de prestação de contas e de responsabilização que estão associadas às políticas de avaliação em larga escala.

posições” (p. 144). Para o autor, essa radicalização não favorece uma avaliação objetiva das políticas de responsabilização, bem como dos meios necessários para minimizar seus efeitos indesejáveis.

No último texto da parte 1, “Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação”, Luiz Carlos de Freitas se propõe a trazer contribuições de distintas perspectivas como alternativas à atual cultura hegemônica da auditoria. Para Freitas, o início da introdução de sistemas de avaliação no Brasil pode ser compreendido como um período ingênuo em que se discutiam as possíveis formas e o uso das avaliações, no sentido de se oferecer apoio ao desenvolvimento de políticas públicas. Para o autor, esse período difere substancialmente do momento atual, em que prevalece a cultura da auditoria, caracterizada pela subordinação das questões da qualidade à lógica da administração com ênfase no controle. Nesta perspectiva, sistemas estatísticos complexos apoiam a ideia de responsabilização, na qual o foco se desloca do processo aos resultados, gerando uma série de efeitos indesejados.

De maneira oposta à cultura da auditoria está o que Freitas define como confiança relacional. Nessa proposição, a participação social agrega, além de benefícios materiais, recompensas psicológicas associadas ao trabalho, como o respeito, a consideração com os outros, a integridade, etc. Segundo essa proposta, o Estado constitui um dos polos de negociação, e a escola, outro. Essa compreensão abre espaço para a autonomia da escola na definição de seu projeto educacional, que, necessariamente, precisa ser tornado público e transformado em compromisso. Essa responsabilidade não se limita à escola, mas se estende aos meios públicos que precisam lhe garantir as condições para a exequibilidade do projeto. Em síntese, os esforços da escola, da comunidade e do Estado precisam ser integrados, contemplando ações de curta e longa duração, uma vez que, nas palavras do autor, “não há atalhos para a boa educação” (p. 166).

A parte 2 do livro, intitulada “Aprofundando o debate”, reúne quatro textos oriundos das discussões desenvolvidas durante o evento. O primeiro deles, “As relações entre currículo, pedagogia e avaliação no contexto das avaliações de sistemas educacionais”, de Jefferson Mainardes, procura discutir as relações entre os três elementos no atual contexto. No que se refere às avaliações de sistemas educacionais, o autor parte da premissa de que elas são necessárias, porém, ao longo dos últimos 25 anos, no Brasil, o desenvolvimento dessas ações esteve associado a outras políticas que fortaleceram modelos pedagógicos baseados no desempenho. Em um contexto em que a escola tem o papel de garantir a promoção da igualdade, a avaliação faria sentido se aplicada em sua dimensão diagnóstica para a intervenção pedagógica. O autor conclui que as políticas de avaliação de sistemas e de formulação de indicadores trazem resultados e consequências e, ainda que possuam aspectos positivos, no geral, elas não têm conduzido a avanços significativos para a construção de uma educação democrática.

O texto de Flávia Obino Corrêa Werle, “Experiências do estado do Rio Grande do Sul em destaque: interfaces com as políticas de avaliação federais”, problematiza a articulação das redes municipais do Rio Grande do Sul diante das avaliações em

larga escala. Para isso, a autora recupera dados de uma pesquisa sobre as leis que criaram sistemas municipais de ensino no estado e analisa ações dos municípios gaúchos, identificando diferentes modalidades de monitoramento e experiências de criação de sistemas próprios de avaliação pelas redes.

Na análise, identificou-se que parte significativa dos municípios que criaram seus sistemas de ensino o fizeram sem mencionar o desenvolvimento de sistemas de avaliação e monitoramento ou, quando muito, reproduziram artigos de leis nacionais sobre o tema, fato que evidencia pouca autonomia no campo da avaliação. Embora, no geral, as leis analisadas não façam referências claras ao monitoramento e à avaliação, tais processos são criados e desenvolvidos na prática, não necessariamente com o desenvolvimento de testes, o que se observou em algumas experiências municipais. Contudo, a falta do respaldo legal expõe certa fragilidade desses sistemas.

No terceiro texto, "Necessária meta-avaliação das políticas de avaliação", Álvaro Moreira Hypólito traz uma importante reflexão sobre a necessidade de se examinar essas políticas no Brasil, porque, embora muito se discuta em relação a elas, os gestores pouco têm se dedicado a analisá-las. O autor destaca que vários sistemas de avaliação internacionais em que se baseiam os sistemas brasileiros têm sido questionados e pondera que, decorridos quase 30 anos de investimentos em avaliação, os ganhos para o País foram irrelevantes, quiçá inócuos. Questiona, ainda, a ideia de que o desenvolvimento de políticas educacionais baseadas em evidências esteja restrito aos dados quantitativos, ao passo que há muitos estudos qualitativos importantes que poderiam contribuir para a formulação delas.

Fechando a parte 2, Lucíola Licínio Santos, no texto "A avaliação em debate", traz uma importante análise acerca dos limites das avaliações sistêmicas na educação básica, com base em seu olhar de formadora e pesquisadora do campo do currículo. Para ela, embora os pesquisadores da área de avaliação mostrem uma real preocupação com a educação, as propostas baseadas em *rankings* e premiações deslocam o foco do processo para o resultado, contribuindo para alterar os significados de ser professor e aprendiz. A autora reconhece o papel fundamental da avaliação como parte do planejamento educacional, mas entende que as críticas ao sistema de avaliação se assentam na orientação assumida por essa política quanto a pressupostos competitivos e de mercado. Ela também defende a ideia de que é preciso recontextualizar a avaliação, deslocando o foco dessa política da gestão para o ensino e observando as contribuições que as avaliações sistêmicas possam dar às práticas cotidianas.

A parte 3, intitulada "Intervenções", reúne temas cadentes da avaliação discutidos pelos debatedores, comentadores e especialistas que participaram do evento. Nesse sentido, discorre sobre caminhos alternativos às avaliações realizadas no Brasil e aponta questões importantes, como aquelas ligadas aos aspectos metodológicos, às políticas de bonificação e ao uso dos resultados, por exemplo.

A parte 4 do livro é composta por dois textos. O primeiro deles, "Relações entre formação docente, currículo e delineamento dos sistemas de avaliação: síntese de um debate", organizado por Adriana Teixeira Reis, apresenta o resultado das

discussões de grupos de trabalho propostos no evento que se dedicaram a refletir sobre temas importantes, tais como as relações entre formação, avaliação do professor e políticas docentes e entre currículo e avaliação; o planejamento e a gestão dos sistemas de avaliação; e os desafios colocados para o desenvolvimento das avaliações sistêmicas.

Finalizando a obra, Adriana Bauer, no texto “Limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais: contribuições do ciclo de debates para as políticas de avaliação”, retoma, sistematiza e ilumina questões cadentes à avaliação suscitadas ao longo do evento, sinalizando aspectos que carecem de maior reflexão, como meio de ampliar as possibilidades para alimentar o escopo de conhecimento na área.

Compreende-se que a obra em questão oferece elementos esclarecedores sobre os movimentos que impulsionaram a emergência das avaliações sistêmicas no Brasil e fomenta reflexões acerca de seus efeitos, situando o leitor em relação aos principais conceitos da avaliação educacional, ao passo que põe em tela seus pontos polêmicos, suas fragilidades e suas potencialidades. É considerada, portanto, uma obra significativa, e a sua leitura recomendável para todos os que investigam a educação, e, em especial, as políticas de avaliação.

220

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