

Trajetória das iniciativas de avaliação externa no Brasil a partir dos anos de 1990

Sandra Zákia Sousa

entrevistada por

Andréia Ferreira da Silva

143

Andréia Ferreira da Silva – Desde a década de 1990, você se dedica a pesquisar o tema da avaliação educacional e suas diferentes tipologias e configurações, tomando como campo de investigação as etapas ou níveis, desde a educação infantil até a pós-graduação. Considerando sua experiência, solicito que fale da sua trajetória como pesquisadora, refletindo acerca das contribuições de seu trabalho para a constituição desse campo de investigação e, também, para o das políticas educacionais.

Sandra Zákia Sousa – Na realidade, meu interesse pelo campo de estudos relativo à avaliação educacional data de meados de 1970, quando ainda estava terminando o curso de Pedagogia. Tive a oportunidade de integrar, como auxiliar de pesquisa, a equipe de Maria Amélia Goldberg, que, à época, se dedicava à avaliação de currículo, por meio da elaboração de propostas para avaliar programas educacionais. Sob supervisão de Maria Amélia e das pesquisadoras de seu grupo, na Fundação Carlos Chagas, iniciei os estudos no campo da avaliação, os quais embasavam a elaboração de delineamentos para avaliação de programas. Nesse período, conheci as contribuições de autores como Michael Scriven, Robert Stake, Daniel Stufflebeam, David Hamilton, Malcolm Parlett, Barry MacDonald, até hoje referências em avaliação.

No decorrer de minha trajetória, sempre esteve presente a atividade de avaliação de projetos, seja para órgãos governamentais, organismos

internacionais e instituições públicas e privadas, seja em outras vertentes avaliativas às quais fui dedicando meus estudos. No mestrado e doutorado, aprofundei-me na avaliação de aprendizagem, motivada por desafios vivenciados como docente e como coordenadora pedagógica, pois não há nada mais difícil que tentar mudar tendências no modo de vivenciar a avaliação na sala de aula e nas escolas. A dissertação, além de trazer conteúdos de natureza teórica e normativa, se constituiu em um dos primeiros estudos a revelar e analisar tendências dominantes em concepções e práticas escolares, as quais, infelizmente, ainda se fazem presentes no trabalho escolar, apesar de avanços difundidos na literatura. Essa produção teve repercussão junto a redes de ensino de vários pontos do País e me proporcionou muitas interações com profissionais atuantes em secretarias estaduais e municipais de educação. Daí ter dado continuidade, na tese, aos estudos iniciados no mestrado, por meio da análise da produção de conhecimento no Brasil sobre avaliação da aprendizagem, abrangendo as décadas de 1980 e 1990. Ao finalizar, a tese apontava para a necessidade de ampliar as pesquisas nesse campo para além da avaliação de aprendizagem, pois a avaliação institucional se mostrava um caminho promissor na perspectiva de construir uma escola democrática, comprometida com a educação de todas as crianças e jovens.

Sistematizei, então, algumas contribuições sobre a vertente da avaliação institucional, seja no âmbito da escola básica, seja na educação superior. Em especial, passei a me envolver com a avaliação da pós-graduação, em decorrência de estar participando da comissão estatutária da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP) e, também, das comissões de avaliação de programas, instituídas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Minha produção sobre avaliação sempre se realizou de modo articulado com os campos de política, planejamento e gestão educacional. Assim, quando se iniciaram as proposições de avaliação externa e em larga escala, passei a discutir essa vertente avaliativa sob diversos recortes, no entanto, tratando-a como um poderoso instrumento de gestão educacional, com base em estudos de proposições implementadas em âmbito federal, estadual e municipal, discutindo os delineamentos adotados e, principalmente, os usos dos resultados dessas iniciativas. Acompanhei a implantação das avaliações de rendimento de estudantes atendidos por profissionais participantes dos projetos que integravam o Edurural/Nordeste, as quais deram origem ao sistema nacional de avaliação.

Sobre avaliação externa e em larga escala, uma contribuição que repercutiu no debate nacional foi a elaboração de bases para uma sistemática de avaliação da educação infantil, o que me foi oportunizado por demanda feita pelo Ministério da Educação em edital que solicitava a elaboração de subsídios

para o processo de inclusão da educação infantil no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Fiz alguns destaques de minha trajetória de produção de conhecimento no campo da avaliação educacional, pois não cabe uma retrospectiva de 50 anos. Sem dúvida, para mim, uma das recompensas dessa trajetória é ver ex-orientandos e outros estudantes com os quais interagi em cursos de formação dedicando-se aos estudos nesse campo, com produções que se revestem de consistência técnica e de relevância social.

Andréia Ferreira da Silva – Como você analisa a produção acadêmica do País sobre o tema das avaliações externas e das políticas de *accountability* nas últimas duas décadas, suas contribuições e limites, tendo em vista os desafios teóricos e metodológicos e das políticas educacionais?

Sandra Zákia Sousa – Há especificidades quando se considera a educação básica ou a educação superior, graduação e pós-graduação. Suponho que o interesse aqui é focalizar minhas considerações na educação básica, certo?

A produção de conhecimento sobre avaliações externas e em larga escala gradualmente se ampliou, acompanhando a sua implantação no Brasil, seja pelo governo federal, seja por governos subnacionais, por meio de estudos que discutem e propõem aprimoramentos visando a sua consistência técnica e outros que se voltam à análise de suas repercussões nas políticas educacionais, na organização do trabalho escolar e nas interações que docentes e estudantes estabelecem com o conhecimento.

Com relação aos aspectos de medida educacional, os estudos tendem a evidenciar refinamentos nos procedimentos adotados nas iniciativas do governo central, bem como de estados e municípios. No entanto, também são registradas iniciativas que carecem de aprimoramentos, pois são observadas práticas de aplicação de provas e de realização de exames e simulados como iniciativas locais que têm a pretensão de preparar os estudantes para as testagens externas, na busca de obterem pontuações elevadas. Há dificuldades técnicas, financeiras e até mesmo operacionais que comprometem a qualidade de instrumentos de medida criados em âmbito local. Em decorrência disso, é crescente o mercado de prestação de serviços em avaliação educacional por atores situados fora do aparelho estatal. Além disso, constata-se alguns estudos que a medida é tomada como sinônimo de avaliação. É necessário lembrar, contudo, que medir o conhecimento adquirido pelo aluno é parte da avaliação, mas não é condição obrigatória, e nem mesmo suficiente, para que a avaliação se realize.

O foco principal é alcançar metas estabelecidas pelo governo federal e, ainda, por governos locais, movimento esse que foi intensificado com a criação do

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), pois o indicador se legitimou como o parâmetro de qualidade, embora limitado enquanto expressão das finalidades da educação escolar.

Em maior número, contamos com pesquisas que articulam avaliações externas ao contexto de reformas do Estado, em que se disseminou uma dada lógica de gestão da educação pública, e que evidenciam a assimilação do conceito de “nova gestão pública”, já não tão novo, quando se observa o quanto está impregnado em ações governamentais! Nesses estudos, a ênfase recai na centralidade ocupada pela avaliação em larga escala e implantação de iniciativas de *accountability* no modo de gerir a educação, com análises de suas repercussões educacionais e sociais. A adoção de uma lógica de administração pública voltada para a contratualização de resultados, com a adoção de mecanismos de quase-mercado, com base em metas e indicadores de qualidade, acolheu a avaliação como um mecanismo central para sua implantação.

Para uma retomada sucinta sobre o desenvolvimento da avaliação em larga escala no Brasil, lembro do artigo que escrevi com Alicia de Bonamino¹ que caracteriza três gerações de avaliações da Educação Básica. A primeira geração, marcada pela criação do Saeb, apresenta a avaliação com caráter diagnóstico da qualidade da educação, voltada a produzir informações para monitorar e subsidiar decisões de políticas educacionais. O delineamento assumido não comportava discriminação de redes, escolas ou estudantes. A segunda geração se caracteriza por divulgar publicamente os resultados das avaliações por escola, sem estabelecer, no entanto, consequências materiais em decorrência do desempenho dos estudantes nas provas. A crença subjacente é a de que divulgar os resultados promove a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação, bem como a pressão dos pais e da comunidade sobre a escola. Avaliações de terceira geração relacionam resultados das avaliações a consequências para as escolas, seus profissionais e/ou estudantes, ou seja, sanções ou recompensas em decorrência dos resultados.

Na esteira dessa lógica gerencial assumida na administração pública, a noção de *accountability*, muito utilizada nas produções sobre avaliação em larga escala, é identificada como responsabilização e/ou prestação de contas e passa a ser utilizada na literatura que trata das políticas públicas para a educação como meio de produção da qualidade da educação. Confundindo-se com o conceito de meritocracia, tem seu sentido desvirtuado, pois a noção de *accountability* está fundada em valores como democracia, participação, controle social e transparência na gestão pública. Por sua vez, um discurso de mérito naturaliza e promove desigualdades educacionais e sociais.

¹ Bonamino e Sousa (2012).

Para uma aproximação com o debate acadêmico sobre avaliações externas e em larga escala no Brasil, sugiro a leitura do artigo escrito em conjunto com Renato Ribeiro,² que sintetiza o embate discursivo no campo da avaliação da escola básica em zonas argumentativas – apoio incondicional, apoio crítico, recusa propositiva e recusa categórica – que são gradações de um *continuum* com diferentes graus de apoio e recusa às avaliações em larga escala.

Andréia Ferreira da Silva – No bojo das discussões sobre a implantação das políticas de avaliação externa e de responsabilização na educação brasileira, em um texto bem importante para a área, você e Alicia Bonamino apontaram a existência de três gerações de avaliação educacional no Brasil. É possível uma atualização desse debate? Ou melhor, considerando as mudanças nas políticas educacionais no País nos níveis nacionais ou subnacionais nos últimos anos, é possível afirmar a existência de uma quarta geração das avaliações externas e de seus usos?

Sandra Zákia Sousa – Esta questão dá continuidade ao que tratei na pergunta anterior. O critério que usamos para fazer essa classificação priorizou os modos como vêm sendo utilizados os resultados das avaliações externas e em larga escala e as expectativas associadas às diferentes nuances de sua utilização. Nesse recorte, penso que temos hoje um processo de ampliação e consolidação de proposições relativas à terceira geração, e não uma nova geração.

Caso fossem outros os critérios de análise dessas iniciativas, poderíamos chegar a outras possibilidades para demarcar gerações; por exemplo, se a análise recaísse nas metodologias utilizadas para medida de desempenho dos estudantes ou se olhássemos as dimensões e indicadores que integram as avaliações. O mesmo poderia dizer se a análise fosse voltada para outras vertentes do campo da avaliação educacional, tal como avaliação de aprendizagem.

Andréia Ferreira da Silva – Você poderia fazer uma distinção conceitual e política entre a avaliação em larga escala e a avaliação institucional, comentando a relevância desses dois tipos de avaliação e os espaços e prioridades que vêm ocupando, ou deveriam ocupar, na agenda da política educacional no País?

Sandra Zákia Sousa – Nas produções relativas à educação básica, a expressão avaliação institucional tem sido empregada para se referir à avaliação da escola como um todo, abrangendo diferentes dimensões: política, social, pedagógica e administrativa. Seu propósito é a análise crítica do contexto escolar e o fornecimento de subsídios para que decisões sejam tomadas e ações sejam desencadeadas, visando ao aprimoramento do trabalho escolar.

² Ribeiro e Sousa (2023).

A compreensão subjacente a iniciativas dessa natureza é a de que o sucesso ou o fracasso escolar não pode ser interpretado como questão individual dos estudantes, mas sim como expressão do sucesso ou fracasso da escola, ou seja, os resultados das avaliações são referenciados ao contexto em que são produzidos. Portanto, a avaliação deve incidir nas diversas dimensões do trabalho escolar.

É esperado que a avaliação institucional tenha como marco de referência para julgamento o projeto político-pedagógico da escola. Importante também que ela seja conduzida de modo participativo, propiciando aos diversos integrantes da comunidade escolar manifestarem suas análises e terem voz e voto na tomada de decisões. Além disso, realço a necessidade de que os resultados de avaliações institucionais venham a balizar iniciativas das diversas instâncias de uma rede ou sistema de ensino, pois todas são igualmente responsáveis por promover a qualidade do trabalho educativo e nem sempre as dificuldades e desafios revelados pela avaliação podem ser enfrentados exclusivamente pela escola.

O foco das considerações que fiz está na avaliação institucional de escolas. No entanto, é desejável que essa seja uma prática assumida por todas as instâncias da rede que integram o sistema de ensino, como, por exemplo, as diretorias regionais e os órgãos centrais da Secretaria de Educação.

148

Quando a avaliação é conduzida exclusivamente pelos integrantes da escola – professores, funcionários, estudantes e familiares ou responsáveis –, caracteriza-se por ser uma autoavaliação institucional. Como esse é um modo comum de conduzir a avaliação da escola, não é incomum vermos o uso indiscriminado das expressões avaliação institucional e autoavaliação institucional.

Observo essa imprecisão, pois a avaliação institucional pode prever a participação de agentes externos ou ser realizada exclusivamente por agentes externos, ou seja, avaliação institucional externa, o que não significa dizer que este último caso seja um encaminhamento desejável. Pôr em diálogo diversos sujeitos e possibilitar que se expressem diversas e divergentes análises é um caminho promissor para que iniciativas de avaliação institucional sejam vivenciadas, visando ao seu potencial de promover acordos e compromissos coletivos e contribuindo para tornar realidade a gestão democrática da escola pública.

Ainda uma observação que julgo pertinente: é preciso ampliar, nos estudos da área, o escopo do que vem sendo delimitado em relação à avaliação institucional na educação básica; quero dizer, é desejável que essa seja uma prática assumida por todas as instâncias de uma rede ou sistema de ensino,

que integre, além das escolas, propostas e práticas das instâncias regionais e centrais responsáveis pela implementação das políticas educacionais.

Na tentativa de responder à questão, trato agora de delimitar o sentido preponderante que é atribuído à avaliação em larga escala em relação ao seu uso na educação básica. Digo isso porque o termo larga escala pode ser aplicado para qualificar avaliações abrangentes, que incidam em um grande quantitativo de indivíduos e abrangem diferentes objetos e campos do conhecimento.

Temos utilizado esse termo, no contexto da educação básica, para nos referir aos testes padronizados, aplicados a estudantes de redes ou sistemas de ensino, de forma amostral ou censitária. As avaliações em larga escala também são identificadas como avaliações externas por serem os instrumentos utilizados nessa avaliação elaborados por agentes externos às escolas, o mesmo ocorrendo com a análise e o julgamento dos resultados obtidos. A depender do uso que se fizer de seus resultados, pode subsidiar a formulação e o monitoramento de políticas públicas, bem como a análise dos projetos institucionais, tendo como referência a noção de qualidade assumida para o julgamento. Eu sempre reitero que a avaliação não só expressa uma concepção de qualidade, como também tem potencial de induzir a assimilação de uma dada visão de qualidade por aqueles que estão direta e indiretamente envolvidos no processo avaliativo.

149

Oportuno registrar que avaliações em larga escala não necessariamente precisam ser realizadas nos moldes em que vêm sendo conduzidas no ensino fundamental e médio, para aquilatar a qualidade da educação, privilegiando como indicador o desempenho dos estudantes em testes padronizados, os quais apoiam a classificação e o ranqueamento de redes, escolas e estudantes. As iniciativas conduzidas pelo MEC/Inep em relação à educação infantil, etapa esta que integrou o sistema de avaliação da educação básica nos anos recentes, vêm sendo delineadas de modo distinto.

Como expõe David Nevo,³ mesmo reconhecendo que muitas das avaliações externas estão inseridas em políticas que ignoram em suas formulações os contextos escolares, há a possibilidade de “diálogo” entre as avaliações externas e internas. O autor alerta, entretanto, que esse diálogo deve ser baseado na escola, indicando, desse modo, que o ponto de partida e de chegada dos processos avaliativos deve ser a escola. Com isso, o autor nos instiga a relacionar os processos de avaliação institucional e de avaliação em larga escala, que cumprem finalidades distintas, embora complementares.

³ Nevo (1998).

Andréia Ferreira da Silva – Para você, quais as possibilidades de implantação e fortalecimento de propostas de avaliação da escola que incluam avaliação institucional e processos de autoavaliação, no contexto atual de ênfase nas políticas de avaliação externa padronizada em larga escala e de responsabilização?

Sandra Zákia Sousa – É bom lembrar que as avaliações externas padronizadas não se impõem no cotidiano das escolas sem conflitos, contradições e resistências. As escolas, ao tempo em que tomam parte das avaliações externas, usualmente associadas a mecanismos de controle e responsabilização, encontram meios de controlar esse controle.

Em um texto escrito com Mariane Koslinski, em 2017,⁴ no qual apresentamos um mapeamento de iniciativas de estados brasileiros para a criação de índices e de bonificação de professores, discutimos eventuais efeitos de programas de incentivos, que utilizam resultados de avaliações externas e em larga escala e/ou indicadores educacionais como critérios para premiações. Entre os aspectos tratados por nós, com base em evidências trazidas por pesquisas, foram mencionados alguns comportamentos induzidos por essas iniciativas: o incentivo às mudanças em práticas escolares que se restringem a “ajustes superficiais”, como o foco em certos conteúdos e/ou a preparação para testes; o incentivo a práticas de *gaming* – estratégia de seleção/exclusão de alunos e foco do planejamento pedagógico da escola em parte dos alunos; a rotatividade de diretores/professores; e a hierarquização das relações escolares. São reações das escolas que, entendo, se caracterizam como modo de controlar o controle. Além disso, o uso de resultados para fins classificatórios e associados a incentivos traz subjacente a possibilidade perversa de indução de qualidades diferenciadas no interior das redes e escolas públicas.

Avaliar é dever do Estado, como condição mesma de garantia do direito à educação de qualidade para todos. Hoje não se discute a importância da avaliação, mas como conduzi-la e com quais finalidades. O que quero realçar é que a própria lógica que orienta os processos avaliativos merece ser discutida, na medida em que se espera que nem todas as redes, as instituições, os cursos e os estudantes alcancem os altos patamares de qualidade.

É esperado que a avaliação produza efeitos. O que é preciso problematizar é quais transformações são desejadas e quais efeitos vêm sendo produzidos, seja na gestão, no currículo, nas relações e interações institucionais, seja na definição de políticas e prioridades.

Em uma perspectiva de gestão democrática, a avaliação pode se constituir em um meio pelo qual todas as instâncias do sistema educacional participem

⁴ Sousa e Koslinski (2017).

como sujeitos desse processo e, em decorrência, da definição dos rumos a serem seguidos com vistas a garantir a qualidade da educação.

Articular processos de autoavaliação institucional e avaliações externas é um caminho promissor, desde que o compromisso seja com a oferta de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos.

Andréia Ferreira da Silva – Quais seriam, na sua visão, os elementos fundamentais para a construção e implantação de um sistema de avaliação educacional mais amplo, que envolvesse não somente a avaliação da escola ou de seus alunos, voltado para a melhoria da qualidade da educação numa perspectiva socialmente referenciada?

Sandra Zákia Sousa – Para expressar minha visão de um sistema de avaliação educacional mais amplo, que envolva não somente a avaliação da escola ou de seus alunos, voltado para a melhoria da qualidade da educação numa perspectiva socialmente referenciada, recorro a uma proposição elaborada em 2012,⁵ quando atuei como consultora de um grupo de trabalho, instituído pelo Ministério da Educação, cuja atribuição era propor uma abordagem de avaliação da educação infantil; no entanto, pode ser assumida em todas as etapas da educação básica.

A proposta elaborada apresenta subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação. Em artigo publicado na revista *Retratos da Escola*,⁶ apresentei, em suas linhas gerais, as características gerais dessa proposição, as quais reproduzo aqui.

A começar, a noção é a de sistemática de avaliação, e daí decorre tratar a avaliação como processo que integra atividades inter-relacionadas, desde a produção de informações até o julgamento e a tomada de decisões. Supõe a construção de acordos quanto à noção de qualidade a ser assumida como marco de referência para a avaliação, combinando-se indicadores comuns e outros específicos de cada estado e município. O delineamento abrange diferentes instâncias, desde o Ministério da Educação até as escolas, e prevê fluxos complementares de decisões e ações, em movimentos descendentes, ascendentes e horizontais. Prevê, ainda, a constituição de instâncias de articulação dos resultados das avaliações e encaminhamentos de decisões, remetendo à possibilidade de concretização do controle social da qualidade da educação. Por fim, sugere que a avaliação não se restrinja a resultados, mas incorpore a avaliação de insumos e processos.

⁵ Brasil. MEC. SEB (2012).

⁶ Sousa (2013).

Referências bibliográficas

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). *Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*. Brasília, DF: MEC/SEB/Coedi, 2012. Relatório síntese.

NEVO, D. Avaliação por diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: TIANA FERRER, A. (Coord.). *Anais do Seminário Internacional de Avaliação Educacional*: Rio de Janeiro-RJ, 1º a 3 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Inep, 1998. p. 89-97.

RIBEIRO, R. M.; SOUSA, S. Z. A controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil: continuum argumentativo. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 49, e250287, 2023.

SOUSA, S. Z. Avaliação colaborativa e com controle social. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 7, n. 12, p. 65-75, jan./jun. 2013.

SOUSA, S. Z.; KOSLINSKI, M. C. Avaliação em larga escala, índices e premiação: iniciativas de estados brasileiros e seus efeitos. In: GRAÇA, M.; SETTON, J. (Org.). *Mérito, desigualdades e diferenças: cenários da (in)justiça escolar Brasil e Portugal*. São Paulo: Annablume, 2017. p. 77-100.

152

Sandra Maria Zákia Lian Sousa, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professora sênior no programa de Pós-Graduação em Educação dessa instituição. Integrou a diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) no período de 2005 a 2009 e desde 2019 compõe a diretoria executiva da Associação Brasileira de Políticas e Administração da Educação (Anpae).

sansakia@usp.br

Andréia Ferreira da Silva, doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), é professora titular da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Integra a Associação Brasileira de Políticas e Administração da Educação (Anpae) e é vice-coordenadora da Rede de Estudos em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* (Repae). Coordena o Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação (Forpred/Anped). É líder do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional (GPPGE/UFCG).

silvaandreia@uol.com.br

Recebido em 14 de maio de 2024

Aprovado em 16 de agosto de 2024