

RETRATOS DA
ESCOLA

RETRATOS DA
ESCOLA

DOSSIÊ

Avaliação da Educação Básica



Revista Retratos da Escola

v.7, n.12, janeiro a junho de 2013.

Direção Executiva da CNTE

(Gestão 2011/2014)

Presidente

Roberto Franklin de Leão (SP)

Vice-Presidente

Milton Canuto de Almeida (AL)

Secretário de Finanças

Antonio de Lisboa Amancio Vale (DF)

Secretária Geral

Marta Vanelli (SC)

Secretária de Relações Internacionais

Fátima Aparecida da Silva (MS)

Secretário de Assuntos Educacionais

Heleno Araújo Filho (PE)

Secretário de Imprensa e Divulgação

Alvisio Jacó Ely (SC)

Secretário de Política Sindical

Rui Oliveira (BA)

Secretário de Formação

Gilmar Soares Ferreira (MT)

Secretária de Organização

Marilda de Abreu Araújo (MG)

Secretário de Políticas Sociais

Marco Antonio Soares (SP)

Secretária de Relações de Gênero

Isis Tavares Neves (AM)

Secretário de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Joaquim Juscelino Linhares Cunha (CE)

Secretária de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Francisco de Assis Silva (RN)

Secretária de Saúde dos(as) Trabalhadores(as) em Educação

Maria Antonieta da Trindade (PE)

Secretária de Assuntos Municipais

Selene Barboza Michelin Rodrigues (RS)

Secretário de Direitos Humanos

José Carlos Bueno do Prado - Zezinho (SP)

Secretaria Executiva

Claudir Mata Magalhães de Sales (RO)

Secretaria Executiva

Odair José Neves Santos (MA)

Secretaria Executiva

José Valdivino de Moraes (PR)

Secretaria Executiva

Joel de Almeida Santos (SE)

Suplentes

Carlos Lima Furtado (TO)

Janeayre Almeida de Souto (RN)

Rosimar do Prado Carvalho (MG)

João Alexandrino de Oliveira (PE)

Paulina Pereira Silva de Almeida (PI)

Denise Rodrigues Goulart (RS)

Alex Santos Saratt (RS)

Iêda Leal de Souza (GO)

Conselho Fiscal - Titulares

Mario Sergio F. de Souza (PR)

Ivaneia de Souza Alves (AP)

Rosana Sousa do Nascimento (AC)

Berenice Jacinto D'arc (DF)

Jakes Paulo Félix dos Santos (MG)

Conselho Fiscal - Suplentes

Ida Irma Dettmer (RS)

Francisco Martins Silva (PI)

Francisca Pereira da Rocha Seixas (SP)

Coord. do Depto. de Funcionários da Educação (DEFE)

Edmilson Ramos - Lamparina (DF)

Coord. do Depto. de Especialistas em Educação (DESPE)

Maria Madalena A. Alcântara (ES)

Revista Retratos da Escola

Editor

Luiz Fernandes Dourado (UFG)

Comitê Editorial

Juçara M. Dutra Vieira (CNTE/IE)

Leda Scheibe (UFSC/Anped)

Márcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)

Regina Vinhaes Gracindo (UnB/CNE)

Conselho Editorial Nacional

Acácia Zeneida Kuenzer (UFPR)

Alfredo M. Gomes (UFPE)

Ana Rosa Peixoto Brito (UFPA)

Antonio Ibañez Ruiz (UnB)

Benno Sander (UFF)

Carlos Augusto Abicalil (Rede Pública de Educação-MT)

Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG)

César Callegari (CNE)

Dalila Andrade Oliveira (UFMG)

Erasto Fortes Mendonça (UnB)

Gaudêncio Frigotto (UERJ)

Helena Costa Lopes de Freitas (Unicamp)

Ivany Rodrigues Pino (Cedex/Unicamp)

Ivone Garcia Barbosa (UFG)

João Antonio Cabral de Monlevade (UFMT)

João Ferreira de Oliveira (UFG)

Lucilia Regina Machado (UNA-MG)

Magda Becker Soares (UFMG)

Maria Isabel Almeida (USP)

Maria Malta Campos (FCC)

Maria Vieira Silva (UFU)

Mário Sérgio Cortella (PUC-SP)

Moacir Gadotti (USP)

Naura Syria Carapeto Ferreira (UTP)

Sadi Dal Rosso (UnB)

Sérgio Haddad (Ação Educativa)

Vitor Henrique Paro (USP)

Walderês Nunes Loureiro (UFG)

Zacarias Jaegger Gama(UERJ)

Conselho Editorial Internacional

Almerindo Janela Afonso (Universidade do Minho, Portugal)

Armando Alcántara Santuario (UNAM, México)

Danièle Linhart (CNRS, Paris)

Jenny Assael (UCHILE)

Juan Arancibia Córdova (UNAM, México / IEAL)

Malek Bouyahia (CRESPPA - CNRS, Paris)

Maria Luz Arriaga (UNAM, México)

Myriam Feldfeber (UBA, Argentina)

Orlando Pulido (UPN, Colômbia)

Pedro González López (FE.CCOO, Espanha)

Silvia Tamez Gonzalez (UAM, México)

Endereço

SDS, Ed. Venâncio III, Salas 101/106, Asa Sul, CEP 70393-900, Brasília-DF, Brasil.

Telefone: + 55 (61) 3225.1003 Fax: + 55 (61) 3225.2685

E-mail: cnte@cnte.org.br » www.cnte.org.br

Revista Retratos da Escola

v.7, n.12, janeiro a junho de 2013.

ISSN 1982-131X

R. Ret. esc.	Brasília	v. 7	n. 12	p. 1-220	jan./jun. 2013
--------------	----------	------	-------	----------	----------------

© 2013 CNTE

Qualquer parte desta revista pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.esforce.org.br>>

Secretaria e apoio editorial

Cristina Souza de Almeida

Marcelo Francisco Pereira da Cunha

Copidesque

Eliane Faccion (português)

Revisão de textos

Eliane Faccion (português)

Formas Consultoria (normas técnicas)

Traduções dos resumos

Patrick John O'Sullivan (inglês)

Celine Clement (francês)

Noel Fernández Martínez (espanhol)

Ilustração de capa

O Funil

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar

Recife, 2013

Editoração

Frisson Comunicação

RETRATOS DA ESCOLA é uma publicação da Escola de Formação da CNTE (Esforce), que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado ao Comitê Editorial. As colaborações devem ser enviadas à Revista em meio eletrônico, conforme as Normas de Publicação, para o endereço <revista@esforce.org.br>.

*Esta publicação obedece às regras do Novo Acordo de Língua Portuguesa.
Foi feito depósito legal.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v.7, n.12, jan./jun. 2013. – Brasília: CNTE, 2007-

Semestral

A partir de outubro de 2012, disponível no portal de periódicos SEER/IBICT em:
<<http://www.esforce.org.br>>

ISSN 1982-131X (impresso)

ISSN 2238-4391 (eletrônico)

1. Educação - periódico. I. Esforce. II. CNTE.

CDD 370.5
CDU 37(05)

Revista Indexada em:

Bibliografia Brasileira de Educação (BBE – CIBEC/INEP/MEC).

Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Library of Congress (USA).

Qualis (Capes).

Rede RVBI - Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional.

SEER - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (IBICT/MCT).

EDUBASE - Base de Dados em Educação da UNICAMP.

Portal de Periódicos Científicos da CAPES.

Bibliotecária: Cristina S. de Almeida CRB 1/1817

Editorial

Avaliação da educação básica: Sua atualidade e o futuro.....	7
--	---

Entrevista

Avaliação da educação básica: versões e projetos	11
<i>Heleno Araújo Filho</i>	
<i>Luiz Cláudio Costa</i>	
<i>Robert Evan Verhine</i>	

Artigos

Avaliação da educação: por um sistema nacional.....	27
<i>Lúcia Maria de Assis</i>	
<i>Nelson Cardoso Amaral</i>	
O Sinaes e a qualidade da educação.....	49
<i>Claudia Maffini Griboski</i>	
<i>Suzana Schwerz Funghetto</i>	
Avaliação colaborativa e com controle social.....	65
<i>Sandra Zákia Sousa</i>	
Avaliação da educação básica: seus limites e possibilidades.....	77
<i>Antonio Carlos Caruso Ronca</i>	
Responsabilização participativa.....	87
<i>Mara Regina Lemes de Sordi</i>	
<i>Luiz Carlos de Freitas</i>	
Avaliação educacional: o verdadeiro compromisso.....	101
<i>Malvina Tania Tuttmann</i>	
Organização e gestão da educação básica: além dos conceitos estruturais.....	109
<i>Juan Salamé Sala</i>	
Avaliação do ensino médio: tendências e desafios.....	119
<i>Antonio Ibañez Ruiz</i>	

As novas relações entre o currículo e a avaliação.....	133
<i>Elba Siqueira de Sá Barretto</i>	
Escolas de ensino fundamental: contextualização dos resultados.....	145
<i>José Francisco Soares</i> <i>Maria Teresa Gonzaga Alves</i>	
A escola em debate: gestão, projeto político-pedagógico e avaliação	159
<i>Ilma Passos Alencastro Veiga</i>	
Avaliação da educação básica: das informações existentes ao interior das escolas	167
<i>Benigna Maria de Freitas Villas Boas</i>	
Avaliação na educação infantil: tendências e desafios	179
<i>Maria Alice de Sousa Carvalho</i> <i>Sônia Santana Costa</i>	
Avaliação da educação básica: a experiência da SME de Goiânia	191
<i>Gislene Margaret Avelar Guimarães</i>	

Resenhas

Documento-Referência da Conae 2014: o momento de pautar a educação do País	205
<i>Laila Melo</i>	

Documento

A meritocracia na educação brasileira	209
---	-----

Normas de publicação	215
----------------------------	-----

Avaliação da educação básica

Sua atualidade e o futuro

As análises deste dossiê problematizam as políticas de avaliação da educação básica em curso no País e identificam suas características, limites e potencialidades, com perspectivas para sua maior organicidade, após a ampliação da educação básica obrigatória (quatro a 17 anos) e a definição de sua universalização até 2016, considerando, também, a educação de zero a três anos e as modalidades educativas. Em sintonia com a proposta editorial de *Retratos da Escola*, este tema é desenvolvido nas seções: Entrevista, Artigo, Resenha e Documento.

Na Entrevista, convidamos três educadores cuja história e trajetória nas áreas de pesquisa, gestão, acompanhamento das políticas de avaliação a partir de diferentes lugares, contribuem para o enriquecimento do debate sobre as questões formuladas pelo editor.

Na seção Artigos, as temáticas, objeto de vários olhares, elencam o quadro complexo da avaliação da educação básica e suas interfaces com a discussão sobre a qualidade da educação, os processos de organização e gestão da educação nacional. As reflexões abordam, ainda, a construção de novas bases para a avaliação da educação básica e, especialmente, a necessidade de engajamento para lograr o Sistema Nacional de Educação e para mostrar a essencialidade da criação de um subsistema nacional de avaliação, em sintonia com as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae).

As diferentes abordagens suscitam discussões pormenorizadas sobre o contexto atual e as políticas públicas em curso. Lembramos que o documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010), em suas deliberações, propõe a instituição de um sistema ou subsistema de avaliação da educação básica que permita um movimento orgânico para a melhoria deste nível educacional, incluindo suas etapas e modalidades.

Na seção Resenha, é apresentado o *Documento-Referência* para a Conae 2014, situando a temática central, bem como os eixos temáticos.

Na seção Documento temos o texto *Meritocracia*, em que a CNTE questiona os limites das políticas com essa concepção na área educacional.

A capa da edição é de autoria do arquiteto e artista plástico Carlos Alexandre Lapa de Aguiar, cuja expressão artística nos convida à proposta deste dossiê, que mostra a atualidade dos debates sobre a avaliação, além da exigência de definição de novos caminhos e suas implicações.

Espaço plural de discussões, reflexões e proposições no campo das políticas e da gestão da educação, *Retratos da Escola* propõe-se, neste dossiê, compreender e problematizar, sobretudo, as diferentes abordagens, analisando as políticas atuais, sinalizando as perspectivas que se delineiam para esta área, sob vários pontos de vista. Ou seja, repensar a avaliação da educação básica, hoje, e buscar ações e políticas articuladas para solucionar os entraves à sua consecução. Ao sugerir o tema “Avaliação da educação básica: versões e projetos em sintonia”, tentamos contribuir com esse debate.

Esperamos, assim, estimular a reflexão e o engajamento dos leitores nos diversos espaços de discussão, proposição e efetivação de políticas de avaliação para a educação básica, considerando, em especial, a necessidade de se instituir o Sistema Nacional de Educação.

Luiz Fernandes Dourado

Editor

RETRATOS DA
ESCOLA

► ENTREVISTA



Avaliação da educação básica

Versões e projetos

Campo de disputas teóricas e metodológicas, a avaliação da educação básica tem sido objeto de políticas internacionais, nacionais e locais, com ênfase no rendimento escolar e na criação de índices para quantificá-lo e qualificá-lo.

As concepções e debates sinalizam que a avaliação tem projetos político-pedagógicos distintos sobre educação e qualidade, isto é, sobre o papel social dos processos educativos e suas finalidades. São questões que implicam discussão pormenorizada do contexto e das políticas correspondentes.

Buscando avançar no debate, convidamos para a entrevista três educadores, com larga experiência e engajamentos distintos, mas articulados às áreas de ensino, pesquisa, gestão e, também, às questões sindicais. São eles: **Heleno Araújo Filho**¹, **Luíz Cláudio Costa**² e **Robert Evan Verhine**³.

Provocados por questões formuladas pelo editor Luiz Fernandes Dourado, de Retratos da Escola, os convidados esmiuçam os avanços, limites e potencialidades da avaliação da educação básica no Brasil.

Que políticas, programas e ações devem ser realizados visando à melhoria da educação básica em um contexto de universalização da educação de quatro a 17 anos, até 2016?

Heleno Araújo Filho - O Estado brasileiro precisa aplicar políticas simultâneas de valorização dos profissionais da educação, garantindo a profissionalização com a formação inicial e continuada, a aplicação integral da lei do piso salarial profissional nacional, conforme o artigo 206 da Constituição Federal, aprovando e aplicando a lei de diretrizes de carreira para o conjunto da categoria. Deve investir na construção de novas escolas e melhorar a infraestrutura existente, para garantir condições adequadas ao processo de ensino-aprendizagem. Há que desenvolver a vivência da gestão democrática, com um conselho escolar deliberativo e composto por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar e local, escolhidos pelas entidades representativas de cada um. E, ainda, aplicar políticas preventivas e curativas para cuidar da saúde dos profissionais da educação. São medidas que vão garantir a permanência dos alunos matriculados e motivar a entrada nas escolas públicas das pessoas de quatro a 17 anos de idade que estão fora da educação escolar básica.

Luiz Cláudio Costa - Nos últimos anos, o Brasil avançou significativamente na inclusão de jovens e crianças na educação básica. Entre 1991 e 2010, a educação avançou 128,3%, e é a principal responsável por alavancar a melhora do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que cresceu 47,5%, saltando de um patamar considerado baixo (0,493) para outro classificado como alto (0,727). O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) mostra evolução em todos os indicadores da educação. O número de crianças de cinco a seis anos na escola, no período, passou de 37,3% para 91,1%. O total de jovens entre 11 e 13 anos nos anos finais do ensino fundamental cresceu de 36,8% para 84,9%. A taxa de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo chegou a 57,2% em 2010, quando, duas décadas atrás, contabilizava 20%. A transformação resulta, principalmente, dos programas de Estado, que democratizaram o acesso à educação nos diversos níveis de ensino. O Governo Federal, os estados e municípios são os responsáveis. Destacam-se as ações para a formação continuada de professores (Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, que pretende formar 70 mil docentes até 2014) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o sistema Universidade Aberta do Brasil, no qual os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal. O sistema chegou a 270 mil matrículas ativas em 2012 (50% para licenciaturas). Nas creches e pré-escolas, o Governo Federal, em parceria com municípios, construiu 1.084 e, até 2014, construirá seis mil unidades. Nos dados mais recentes do MEC, 1.038 escolas de educação infantil foram construídas com recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), 631 estão com mais de 80% das obras prontas e 1.863, em execução (são 5.678 projetos em diversas fases). O País também avançou na oferta de escolas com ensino integral: o Programa Mais Educação terá investimento de R\$ 1,8 bilhão, do Governo Federal, este ano. De acordo com dados de julho, 49,3 mil escolas públicas oferecem educação em tempo integral. Do total, 32 mil reúnem alunos do Bolsa-Família. A meta é chegar a 60 mil escolas até o final de 2014. E, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), 1,25 milhão de jovens, alunos de escolas públicas, fizeram ou estão fazendo cursos técnicos. Com o Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica, os que concluíram o ensino médio terão acesso a 239.792 vagas gratuitas nessa modalidade de ensino. O aumento expressivo de crianças e jovens dentro da rede de ensino, nos últimos anos, representa o resgate de uma dívida histórica. É preciso continuar apostando na política que reforça a inclusão da população no sistema educacional de qualidade.

Robert Verhine - A situação da educação básica no Brasil não avança rapidamente, apesar de múltiplos esforços, em grande parte devido ao fato de que ingredientes-chave do processo educacional são de natureza endógena, internos a sistemas de ensino

“A taxa de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo chegou a 57,2% em 2010. Duas décadas atrás o indicador contabilizava 20%.”

(Luiz Cláudio Costa)

historicamente insatisfatórios. O pessoal que trabalha na educação é produto de sistemas educacionais do passado e muitas vezes não é adequadamente preparado. Pais são também produto de tais sistemas e muitas vezes não conseguem promover em casa o ambiente e a motivação que facilitam o sucesso dos filhos na escola. Esses fatores geram um círculo vicioso, que tem que ser quebrado para que a educação básica possa avançar. Em relação ao problema de pessoal, é imperativo priorizar processos de qualificação e requalificação de professores e de gestores, através de um movimento de cunho nacional, financiado com recursos federais e com uma coordenação central, orientado por diretrizes, procedimentos e processos de controle e acompanhamento que garantam a manutenção de padrões de qualidade. Quanto ao ambiente em casa, um esforço massivo é necessário na educação infantil, garantindo acesso a todas as crianças e assegurando o desenvolvimento de processos educacionais que são relevantes, incentivos e atraentes para os que participam. Obviamente, essas duas propostas não são adequadas ou suficientes, mas, se realizadas em conjunto com outras ações de natureza complementar, podem servir para quebrar o círculo vicioso que vem retardando a melhoria da educação básica no Brasil.

A instituição de um efetivo Sistema Nacional de Educação contribui para a melhoria da educação nacional?

Luíz Cláudio Costa - A legislação brasileira prevê competências específicas para os diversos entes da federação. Respeitando-se essas competências, é preciso ampliar ações de cooperação que estimulem a inclusão e a democratização do acesso. Exemplo recente de ação articulada é o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que pretende alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade. Aderiram todas as unidades da federação e 5.393 municípios. Serão atendidos mais de sete milhões de estudantes, de 400 mil turmas das três primeiras séries do ensino fundamental, em 108 mil escolas. O Governo Federal também trabalha, em parceria com o Conselho Nacional dos Secretários de Educação, na consolidação de um pacto específico para reformular o ensino médio. A meta é atrair cerca de 970 mil jovens de 15 a 17 anos de idade, que estão fora da escola. Entre as ações para reformular o ensino médio está a oferta de bolsas de estudos e de pesquisas para estimular a vocação de jovens às carreiras de professor e cientista. Outra proposta é a ampliação do ensino profissionalizante, paralelamente ao ensino médio. A meta é ofertar oito milhões de vagas até 2014. O MEC tem investido na formação continuada de professores e em bolsas de estudos para capacitação no exterior e no País. Uma aposta para os próximos anos é a ampliação da educação digital. Em 2012, foram adquiridos mais de 644 mil tablets e computadores interativos. Além disso, há o papel da Prova Brasil, cujos resultados permitem aos gestores diagnosticar a situação da rede

de ensino e propor ações de intervenção pedagógica para melhorar a qualidade. É o papel de diálogo que todo instrumento de avaliação deve fazer com as redes de ensino.

Robert Verhine - Sim, acho que tal Sistema Nacional poderia dar contribuição significativa, dependendo de sua configuração e operacionalização. A estrutura existente é claramente insatisfatória, pois os sistemas estão fragmentados, superpostos e insuficientemente financiados, sujeitos a práticas de corrupção e de manipulação por parte de indivíduos e de grupos de interesse. A criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) poderia atenuar (embora não necessariamente eliminar) tais problemas, estabelecendo diretrizes, orientações e procedimentos gerais, desenvolvendo um currículo nacional, assegurando financiamento suficiente (através de fontes diversas) e garantindo padrões de qualidade mínima que se aplicam em toda parte do Brasil. O Sistema Nacional teria que permitir flexibilidades que levem em conta as diferentes realidades locais e que promovem proximidade entre a escola e sua comunidade (interna e externa). Ele deve contemplar colaboração verdadeira entre os municípios, estados e a União e ser norteado pelo princípio da autonomia escolar relativa, no qual escolas possuem poder de decisão e recursos próprios, mas abrem espaços para a participação da comunidade e são responsabilizadas pela qualidade da educação.

Heleno Araújo Filho - Acredito que sim, se esse sistema conseguir articular a aplicação dos recursos financeiros e humanos, através de políticas, programas e ações entre as três esferas de governos, se comprometendo com todos os níveis e etapas da educação básica, sem descuidar da graduação e da pós-graduação. Melhorar a educação nacional significa alfabetizar todas as pessoas, garantir o acesso, a permanência e a aprendizagem na educação básica e possibilitar o acesso às que desejarem continuar seus estudos na educação superior. Para que isso aconteça, temos que superar as desigualdades regionais que afetam o País e as desigualdades sociais e educacionais, em cada unidade federativa. Neste sentido, ter um plano nacional de educação e planos de educação nas três esferas de governo é essencial, mas insuficiente para atender a demanda educacional e social. Portanto, para que o SNE possa contribuir para a melhoria da educação nacional é preciso, também, promover a reforma tributária e política, que são as bases para garantir as condições necessárias para reduzir as desigualdades regionais, investir em políticas sociais e elevar a escolaridade do povo brasileiro.

“O SNE teria que permitir flexibilidades que levem em conta as diferentes realidades locais e que promovem proximidade entre a escola e sua comunidade.”

(Roberto Verhine)

Estudos e pesquisas sinalizam a avaliação da educação como um complexo desafio para as políticas educacionais, para os gestores e para os profissionais. Qual a sua opinião sobre esse processo?

Robert Verhine - É obvio que esta complexidade tende a gerar avaliações, às vezes, complexas demais, inviáveis em termos de operacionalização. Compreender as diversas

modalidades de avaliação, assegurar que são combinadas de maneira apropriada e interpretar os múltiplos resultados produzidos é, de fato, um grande desafio para todos os atores envolvidos. O que pode ser feito diante desta situação? Primeiro, professores e gestores que atuam na educação básica devem ser “alfabetizados” no campo da avaliação. Disciplinas sobre avaliação devem fazer parte dos currículos de cursos de graduação e de pós-graduação que lidam com educação e os alunos que pretendem seguir carreiras na área de ensino devem realizar, obrigatoriamente, projetos e/ou estágios que gerem aprendizagens sobre processos avaliativos. Segundo, a maioria dos projetos de avaliação pode (e deve) ser simplificada, tornando tais projetos tecnicamente viáveis e facilitando sua compreensão e utilização para parte dos usuários. É fundamental entender que a avaliação precisa focalizar o essencial de uma realidade, mas não a totalidade das diversas vertentes. É especialmente importante que os relatórios e outros instrumentos de divulgação decorrentes de processos avaliativos possam ser facilmente digeridos pelo público-alvo. Nesse sentido, recomendo a implantação de centros de políticas públicas que se dediquem a fornecer os formuladores de políticas de educação pública com resultados de avaliações e de pesquisas diversas, em formato que facilita sua compreensão e aplicação, pois com isso pode-se atenuar o complexo desafio acima mencionado.

“A avaliação da educação é um desafio, que precisa ser enfrentado de forma coletiva, garantindo a participação dos envolvidos em todas as etapas do processo.”

(Heleno Araújo Filho)

Heleno Araújo Filho - De fato a avaliação da educação é um desafio, que precisa ser enfrentado de forma coletiva, garantindo a participação dos envolvidos em todas as etapas do processo. Pensando na escola, a avaliação deve começar com a organização das entidades representativas de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar e local, que devem escolher seus representantes para compor o conselho escolar, cuja responsabilidade é a de elaborar o projeto político pedagógico (PPP) da escola e submetê-lo à aprovação da assembleia escolar. Estes são os primeiros passos para a efetivação do processo de avaliação da educação. Com base no que foi elaborado coletivamente, teremos condições de avaliar o processo educacional aplicado, por ter um diagnóstico da situação da escola, os objetivos que devem ser alcançados e as ações, estratégias, métodos e instrumentos necessários para concretizar o PPP. Outro fator importante neste processo é o de garantir a participação dos alunos representantes de turmas no conselho de classe, para que tenham oportunidade de expressar sua avaliação dos profissionais e das metodologias utilizadas em sala de aula. Propiciar ambientes que permitam o processo de autoavaliação e de avaliação entre os pares é outra medida importante para superar o complexo desafio da avaliação da educação.

Luíz Cláudio Costa - O Brasil possui um efetivo sistema de avaliação da qualidade do ensino: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esse indicador de qualidade educacional, que combina informações de desempenho com dados sobre rendimento escolar, foi estabelecido por meio de um profundo diálogo com professores e gestores municipais e estaduais e estabeleceu metas para todas as escolas e redes municipais e estaduais de ensino. Trata-se de um exemplo de pacto federativo

e de utilização da avaliação como indutora de melhoria de qualidade. O Ideb, indicador muito robusto, é facilmente compreendido pela sociedade. Porque, na realidade, o indicador diz que o Brasil quer todas as crianças e jovens na escola e que eles aprendam. Os resultados mostram que nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2011, o Brasil superou as metas estabelecidas para o Ideb. O índice foi de 5, superando a perspectiva inicial de 4,6. O mesmo ocorreu nos anos finais do ensino fundamental. Neste caso, o Ideb foi de 4,1, ficando acima da projeção de 3,9.

Quais são as diretrizes atuais que estruturam a avaliação da educação básica no Brasil?

Heleno Araújo Filho - Na teoria temos a indicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece que a “avaliação deve ser contínua e cumulativa, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais”. As diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação sobre a avaliação dos profissionais da educação e do sistema de ensino indicam que devem ser formuladas e aplicadas com base nos princípios da participação democrática e da amplitude, contemplando a formulação das políticas educacionais; a aplicação delas pelas redes de ensino; o desempenho dos profissionais do magistério; a estrutura escolar; as condições socioeducativas dos educandos; outros critérios que os sistemas considerarem pertinentes e os resultados educacionais da escola. No entanto, na prática, vivenciamos um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica com base em exames padronizados compostos pela Provinha Brasil para as crianças do 2º ano do ensino fundamental, a Prova Brasil para os alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, avaliando os conhecimentos dos alunos sobre a língua portuguesa e a matemática, o exame nacional do ensino médio, aplicado para os alunos que concluíram a educação básica, e, como parâmetro para o ingresso na educação superior, o exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos, aplicado para as pessoas que não concluíram os ensinos fundamental e médio e o programa internacional da avaliação de alunos (Pisa), que aplica provas de língua portuguesa, matemática e ciências para os jovens acima de 15 anos de idade.

Luiz Cláudio Costa - Além do Ideb, a educação básica é avaliada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Esse sistema é composto pela Prova Brasil, Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional de Alfabetização (Ana). A Ana, criada em 2013, deverá ser aplicada anualmente com caráter censitário e avaliará a qualidade, equidade e eficiência do ciclo de alfabetização das redes públicas. A Prova Brasil, também aplicada censitariamente, a cada dois anos, a alunos de 5º

e 9º anos do ensino fundamental público nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos, avalia conhecimentos em língua portuguesa e matemática, além de ciências, em caráter experimental este ano. A Aneb abrange de maneira amostral os estudantes das redes públicas e privadas, matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio; são aplicadas provas de leitura, matemática e questionários a uma amostra de estudantes de 5º e 9º anos (4ª e 8ª séries) do ensino fundamental regular e de 3º ano do ensino médio, das redes pública e privada. Este ano, serão avaliados em ciências, de forma experimental, alunos do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.

“As diretrizes verdadeiras, que estruturam a avaliação da educação básica, são mais o produto de práticas e exemplos do que de determinações de ordem legal.”

(Roberto Verhine)

Robert Verhine - As principais diretrizes que estruturam a avaliação da educação básica são antigas, oriundas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, pois os seus artigos 9º. e 87º. atribuem ao Governo Federal a responsabilidade por avaliar o rendimento escolar e as instituições dos sistemas brasileiros de ensino. Diferentemente da educação superior, para a educação básica não existem leis que complementam a LDB nas questões de avaliação. Assim, as principais diretrizes recentes são as elaboradas no bojo de programas nacionais de avaliação específicos, a exemplo dos associados com o Saeb, o Enem e a Prova Brasil. Tais programas têm produzido um conjunto de normas, princípios e procedimentos que orientam os conceitos e as práticas adotados por avaliadores em todas as partes do Brasil. O Saeb, iniciado em 1990, introduziu noções de avaliação educacional em larga escala, produzindo dados amostrais comparáveis no decorrer do tempo, com foco na proficiência acadêmica do aluno. O Enem inovou com a construção de provas que medem competências e habilidades, no lugar de conhecimento específico acumulado, e a Prova Brasil avança no sentido de fornecer feedback específico, a cada escola pública, sobre o desempenho acadêmico dos alunos. Experiências estaduais e municipais de avaliação educacional têm sido fortemente influenciadas por esses (e outros) programas nacionais. As diretrizes verdadeiras, que estruturam a avaliação da educação básica no Brasil, são mais o produto de práticas e exemplos do que de determinações de ordem legal. Considerando a complexidade e diversidade da educação básica brasileira, é possível que tal configuração seja a mais funcional.

O que constitui uma avaliação formativa e emancipatória para a educação básica em suas diferentes etapas e modalidades?

Luiz Cláudio Costa - Uma avaliação formativa e emancipatória é a que permite aos gestores e à sociedade empreenderem ações para a melhoria da qualidade do ensino, aliadas à inclusão e à universalização do acesso. Em um país com as peculiaridades

do Brasil, o melhor indicador de qualidade da educação é a inclusão. Os números demonstram que estamos no caminho certo, estamos incluindo com qualidade. O Ideb para os anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal, em 2011, foi calculado em 5.222 municípios. A meta para 2011 foi alcançada por 4.060 deles (77,5%). Esses avanços refletem uma melhora sistêmica nos anos iniciais, no qual o Ideb nacional alcançou 5,0, ultrapassando não só a meta para 2011 (de 4,6), como também a proposta para 2013, que era de 4,9. De todos os municípios (cerca de 4,3 mil) submetidos à avaliação do Ideb para os anos finais do ensino fundamental, 62,5% atingiram as metas, superadas também em todas as regiões. Nos anos finais do ensino fundamental, o Ideb atingiu 4,1 em 2011 e ultrapassou a meta proposta, de 3,9. Assim como nos anos iniciais, a evolução constante do Ideb nos anos finais do ensino fundamental garante o aumento da proporção de matrículas nas faixas de índice mais elevado. Em 2005, 56,20% dos estudantes da rede pública (7,5 milhões) concentravam-se em faixas de Ideb inferiores a 3,4. Em 2011, o percentual caiu para 26,59% (3,2 milhões de matrículas). Redes com Ideb acima de 4,5 atendiam pouco mais de 300 mil estudantes (2,44%). Agora, abrangem mais de dois milhões (17,17% do total de matriculados).

Robert Verhine - A avaliação formativa trata da avaliação contínua de processos (educacionais e outros), buscando feedback para orientar decisões e melhorar o que está sendo avaliado no decorrer de sua implementação. Entendo a avaliação emancipatória como vertente da avaliação formativa. Seu foco é o processo avaliativo em si, se baseando na suposição de que tal processo pode gerar uma consciência crítica por parte dos participantes através do diálogo, da reflexão e do feedback interativo. A consciência crítica, por sua vez, fornece subsídios para a transformação da realidade e para o desenvolvimento de autodeterminação por parte dos envolvidos. Embora tipicamente vista como estratégia político-pedagógica, enfatizando a avaliação da aprendizagem do aluno, a perspectiva da avaliação formativa/emancipatória é muito relevante para processos de autoavaliação desenvolvidos no âmbito institucional. A autoavaliação deve envolver todos os atores em processos de interação e reflexão, gerando a compreensão da realidade em foco e das estratégias para sua transformação e melhoria. Não gosto do termo “emancipação”, pois exagera o verdadeiro impacto do processo avaliativo, mas considero que sua concepção subjacente, valorizando a construção coletiva de uma compreensão crítica da realidade, é algo de suma importância.

Heleno Araújo Filho - Compartilho aqui a deliberação congressional da CNTE, indicando que a avaliação deve ser processual, qualitativa e de caráter sistêmico e democrático, compreendendo-a como instrumento de aperfeiçoamento do processo educacional e balizador para elaboração das políticas educacionais (CNTE 2008). Neste sentido, a avaliação formativa e emancipatória tem a função de identificar as debilidades e potencialidades de cada etapa e modalidade da educação básica na perspectiva de repensar as políticas educacionais, garantindo autonomia para os profissionais da

“Compartilho aqui a deliberação congressional da CNTE, indicando que a avaliação deve ser processual, qualitativa e de caráter sistêmico e democrático.”

(Heleno Araújo Filho)

educação, para os alunos e para a escola, com o objetivo de atender aos princípios e finalidades da educação nacional, estabelecidos no artigo 2º da LDB de 1996: “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”.

Quais os avanços, limites e potencialidades do Ideb, considerando que este é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar e médias de desempenho nas avaliações do Inep, Saeb e Prova Brasil?

Robert Verhine - Como qualquer indicador, a importância do Ideb é restrita e não deve ser confundida com processos avaliativos em si. Por outro lado, sua contribuição é significativa, pois retrata, de forma simples, comparável e compreensível, um componente fundamental da qualidade da escola para todas as escolas públicas. É possível acompanhar um aspecto da qualidade escolar no decorrer do tempo, para uma escola ou um conjunto de escolas, e estabelecer metas para cada escola ou sistema que levam em conta seu desempenho no passado e seu contexto socioeconômico. Se por um lado simplifica a qualidade escolar demais, por outro, chama a atenção para tal dimensão e pode incentivar esforços coletivos para a melhoria da educação. O problema com o Ideb é que, sozinho, não é suficiente, pois não revela as causas que explicam resultados negativos e não indica as medidas que devem ser tomadas para sanar os problemas escolares. Neste sentido, os relatórios pedagógicos que acompanham a divulgação dos resultados da Prova Brasil são muito mais importantes do que o valor do Ideb. Infelizmente, nem sempre tais relatórios são utilizados ou compreendidos, o que evidencia a necessidade de uma “alfabetização” sobre avaliação. Mas, considero positiva a introdução do Ideb, pois, em conjunto com outros indicadores e processos mais amplos de avaliação, pode contribuir para a melhoria da educação básica no Brasil.

Heleno Araújo Filho - O Ideb é formado por dois indicadores: os resultados das provas de português e matemática aplicadas aos estudantes do 5º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio e a taxa de aprovação dos alunos. Portanto, é um instrumento limitado para avaliar a educação básica, por não considerar outros indicadores importantes no processo de avaliação, tais como variáveis socioeconômicas dos alunos, o lugar onde as escolas funcionam, os insumos que existem em cada escola e a política de valorização dos profissionais da educação. Em nota pública, sobre o projeto de lei do Plano Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação afirmou que “a qualidade da educação não deve ser vinculada a um único índice, como o Ideb”, indicando que devemos ter “diretrizes operacionais e conceituais da avaliação

que visem à melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a alcançar o padrão de qualidade e equidade constitucionalmente determinados”. A mobilização nas três esferas de governos para alcançar as metas estabelecidas pelo Ideb poderia ser considerada um avanço, mas seus limites reduzem as potencialidades deste índice. A publicação da relação das melhores e piores escolas pelos meios de comunicação e a política de bonificação, ligada aos resultados do Ideb, aplicada por vários governos em âmbito estadual e municipal pouco contribui para garantir o direito fundamental à educação da população brasileira.

Luiz Cláudio Costa - O Ideb consolidou-se como o principal indicador de qualidade da educação básica. Trata-se de um instrumento de avaliação simples, mas extremamente poderoso, pois mede fluxo e aprendizado, destacando a importância da escola ter uma baixa taxa de abandono e de repetência ao mesmo tempo em que possui uma boa qualidade de ensino. Pela natureza do indicador de qualidade Ideb, não adianta uma escola aprovar todos os seus alunos sem aprendizado, pois, nesse caso, o Ideb da referida instituição será baixo. Da mesma forma, não adianta a escola ensinar para poucos e ter baixa taxa de aprovação, ou seja, o indicador incorpora o fluxo e o aprendizado. Claro que aí está implícita a qualidade dos professores, o projeto pedagógico, a gestão, a infraestrutura e, até mesmo, o nível social dos alunos. O Ideb tem mais virtudes do que fragilidades. Além do mais, sua simplicidade permite sua compreensão pela sociedade, o que é essencial para um indicador de qualidade educacional.

“O Ideb tem mais virtudes do que fragilidades. Além do mais, sua simplicidade permite sua compreensão pela sociedade.”

(Luiz Cláudio Costa)

Qual a importância do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), criado para avaliar o desempenho do estudante ao final da educação básica e, atualmente, estruturado por meio de três interfaces interligadas: acesso a educação superior nas instituições federais de ensino superior, indução à reestruturação dos currículos do ensino médio e utilização para acesso a programas como o ProUni?

Heleno Araújo Filho - O novo direcionamento dado ao Enem a partir do ano de 2009 foi muito importante. Possibilitou a ampliação do acesso ao ensino superior dos estudantes de baixa renda, incentivou o trabalho nas escolas a partir de questões problematizadoras, o que exige repensar o currículo da educação básica. Outro fator importante é que, ao democratizar o acesso ao exame, desmontou as indústrias de cursinhos pré-vestibulares espalhados por todo o País, este é um dos motivos da resistência, do boicote e sabotagem promovidos por alguns segmentos do setor privado da educação básica e superior ao Enem. Este instrumento é um dos componentes do Sistema Nacional de Educação para o acesso à educação superior, mantendo a possibilidade de o estudante brasileiro estudar em uma universidade pública de qualquer

estado, o que já acontece com a aplicação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), utilizado por um número significativo de universidades públicas, usando a nota do Enem para substituir o vestibular ou parte dele. Colocar a nota do Enem como critério para ter acesso ao programa Ciência sem Fronteira, que envia jovens à graduação ou pós-graduação no exterior (quem obtém mais de 600 pontos tem preferência), é outro fator importante da medida.

Luíz Cláudio Costa - Chegamos a 7,1 milhão de inscritos na edição de 2013 do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o que representa um aumento de 24% em relação ao ano passado. Isto demonstra a credibilidade que o exame vem adquirindo. O papel mais importante do Enem é a capacidade de diálogo com o ensino médio, principalmente da escola pública. Além disso, é hoje a régua republicana que dá acesso, de forma inclusiva e qualificada, a programas do Governo Federal e a seleções de instituições de ensino superior federais, estaduais e até mesmo privadas. O exame é uma referência para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio e, até mesmo, um critério para acesso a programas governamentais, como ocorre com o Ciência Sem Fronteiras e com o Programa Universidade para Todos (ProUni). Nos últimos anos, tem crescido a utilização do Enem nas seleções para ingresso em instituições de ensino superior. Na primeira edição de 2013 do Sistema de Seleção Unificada, que utiliza a nota do Enem, os estudantes tiveram acesso a quase 130 mil vagas em 3.752 cursos de 101 instituições públicas de ensino superior, por exemplo. Pelo ProUni já foram ofertadas mais de 1,2 milhão de bolsas integrais e parciais em instituições privadas, desde o início do programa.

“As cinco competências focalizadas pelo Enem são fundamentais para aprendizagem e sucesso no trabalho e na vida em geral.”

(Roberto Verhine)

Robert Verhine - Tenho sido defensor do Enem, desde sua introdução em 1998, principalmente devido à ênfase em competências e habilidades e, não, como nas provas tradicionais, em conhecimento específico, muitas vezes memorizado. As cinco competências focalizadas pelo Enem são fundamentais para aprendizagem e sucesso no trabalho e na vida em geral. Considero-o tecnicamente sofisticado e conceitualmente avançado, especialmente se comparado com outros exames aplicados em larga escala. Vale destacar seu papel na democratização do acesso à educação superior, substituindo o vestibular com uma prova de qualidade superior, aplicada em todas as partes do País e vinculada ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Além disso, sua utilização no lugar da Enade para ingressantes é positiva, pois pesquisas comprovam a superioridade do primeiro em relação ao segundo para prever o rendimento do aluno no seu curso superior. A meu ver, as limitações do Enem são duas. Primeiro, como qualquer prova, o Enem só capta uma parte pequena do processo de ensino-aprendizagem e da qualidade escolar, representando uma situação estática em um determinado momento no tempo. Segundo, ele busca atender funções diversas, nem sempre compatíveis, com uma única prova, o que significa que algumas finalidades (como, por exemplo, o monitoramento da qualidade do ensino médio) são sacrificadas na tentativa de atender outras.

O documento final da Conae 2010 e o documento para a Conae 2014 sinalizam para a necessidade de um subsistema de avaliação da educação básica indutor de desenvolvimento institucional. Como você avalia essa proposta?

Luiz Cláudio Costa - Avaliamos que os atuais indicadores de avaliação da educação básica têm sido capazes de induzir a melhoria da qualidade do ensino a partir dos resultados obtidos. Iniciativas e propostas da sociedade com o objetivo de aprimorar esses mecanismos sempre são bem-vindas. Existe hoje um estudo no Inep/MEC, coordenado pelo professor Ronca, ex-presidente do CNE, sobre o assunto, ou seja, indicadores que possam dar informações e que permitirão uma análise mais detalhada dos resultados do Ideb.

Robert Verhine - Não conheço os detalhes da proposta, mas sou forte defensor da idéia de introduzir a avaliação institucional para instituições de educação básica. O foco nos resultados, através de provas padronizadas, representa um avanço positivo, mas não é suficiente para induzir a melhoria da qualidade da escola, pois não identifica problemas específicos, não ilumina as causas de tais problemas e não revela soluções possíveis. O grande desafio é como implementar a avaliação institucional escolar em larga escala, considerando a quantidade enorme de escolas no País. Uma possibilidade seria o desenvolvimento, em escala nacional, de práticas e de uma cultura de autoavaliação escolar, com as secretarias de educação (ou órgãos equivalentes) fornecendo orientações e instrumentos para tal fim. Outra estratégia seria a criação de distritos escolares de avaliação, englobando certo número de escolas, que seriam avaliadas in loco, periodicamente, por comissões compostas de integrantes das outras escolas do mesmo distrito e também de uma pessoa (preferencialmente um especialista em avaliação) de origem externa. O know how no Brasil sobre processos de avaliação institucional (e de autoavaliação) é bastante amplo, mas sua aplicação tem sido feita principalmente na educação superior. Acho que os que trabalham com avaliação – acadêmicos e praticantes – devem focalizar sua atenção na avaliação institucional escolar, buscando criar uma massa crítica neste campo importante.

Heleno Araújo Filho - De forma positiva. A dimensão territorial do Brasil e o fato de sermos uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, necessita que o Sistema Nacional de Educação tenha na sua composição os sistemas de ensino dos estados, municípios e DF, e subsistemas que articulem as políticas de formação inicial e continuada, a educação inclusiva, a gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação, a de avaliação, entre outras.

“O fato de sermos uma República Federativa necessita que o Sistema Nacional de Educação tenha na sua composição os sistemas de ensino dos estados, municípios e DF.”

(Heleno Araújo Filho)

Há uma articulação entre a avaliação da educação básica e a avaliação da educação superior?

Robert Verhine - A avaliação da educação básica e da educação superior é bastante distinta, em parte porque, diferentemente da educação básica, um segmento grande da educação superior está sob a responsabilidade direta do Governo Federal (o que explica a forte articulação neste nível entre avaliação e regulação) e a quantidade de seus sistemas e de suas instituições é bem menor (o que facilita o uso de visitas in loco). Por outro lado, a avaliação dos dois níveis utiliza provas padronizadas para medir o desempenho estudantil e geram indicadores (Ideb, CPC, IGC, IDD) que sumarizam e simplificam tendências no decorrer do tempo. Os pontos de articulação mais evidentes são o envolvimento do Inep como agência de avaliação dos dois níveis e o uso do Enem, que contribui simultaneamente para a avaliação do ensino médio e do ensino superior. Ainda que diferenciados, cada nível de avaliação tem algo para contribuir com o outro. A avaliação da educação básica poderia aproveitar o conhecimento sobre avaliação institucional, gerado pela avaliação da educação superior, enquanto a avaliação da educação superior tem muito a aprender da avaliação da educação básica sobre a formulação e a utilização de metas. Considero uma articulação maior entre os dois níveis de avaliação algo salutar, que vale a pena, sistematicamente, buscar.

Heleno Araújo Filho - Entendo que o novo Enem, de 2009, estabelece uma articulação, ainda que incipiente, entre a avaliação da educação básica e a avaliação da educação superior, ao ser utilizado como critério de acesso à universidade, permitindo a transferência dos estudantes entre os níveis de educação. Além disso, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela lei n. 10.861, em 14 de abril de 2004, cujo objetivo é avaliar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes, em todos os aspectos, permite também uma articulação entre a educação superior e a educação básica, ao estabelecer, por exemplo, que, nos cursos de licenciaturas, “o projeto pedagógico do curso deve considerar a população do ensino médio regional” e que os cursos de pedagogia devem levar em consideração “a coerência do perfil do egresso com a formação de professor da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental.” Esses critérios de avaliação da educação superior indicam alguma articulação entre as avaliações dos dois níveis de educação, ainda que insuficientes para enfrentar os desafios de suprir o grande fosso entre a educação básica e superior. As deficiências no processo de formação dos profissionais do magistério, a defasagem no processo de aprendizagem dos estudantes que concluem o ensino médio, entre outros fatores, indicam que ainda temos muito trabalho pela frente para articular melhor os dois níveis de educação.

Luíz Cláudio Costa - A educação deve ser encarada como um sistema integrado em seus diversos níveis. Nos dois casos, as avaliações devem ser capazes de induzir as melhorias de qualidade e possibilitar intervenções pedagógicas, respeitando-se as especificidades de cada ciclo de ensino. Existe uma profunda sincronia entre as avaliações, principalmente no que se refere às matrizes de habilidades e competências entre as avaliações da educação básica e superior. Destaca-se, mais uma vez, o Enem, que permite tanto uma avaliação do ensino médio quanto a avaliação do estudante que ingressa no ensino superior. No entanto, os resultados das avaliações devem ser capazes de dialogar com a sociedade, com os docentes, estudantes, instituições de ensino e gestores, buscando a melhoria da educação em todos os níveis.

Quais são os desafios para a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil?

Heleno Araújo Filho - O primeiro grande desafio é garantir autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas da educação básica, como determina o artigo 15 da LDB, de 1996, para atender os princípios do ensino estabelecidos no artigo 206 da Constituição Federal, entre eles, garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade. A transparência na utilização dos recursos financeiros é outro grande desafio para melhorar a qualidade da educação básica, por isso, temos que fazer valer o parágrafo 5º do artigo 69 da LDB, de 1996, que determina o repasse, a cada dez dias, dos recursos vinculados para o órgão responsável pela educação. Estimular os profissionais da educação em exercício e incentivar os jovens a procurar os cursos de licenciaturas, através da aplicação do plano de cargos e carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e do piso salarial profissional nacional, como determinam os incisos V e VIII, do artigo 206 da Constituição Federal. São estes os desafios que precisamos enfrentar com urgência para evitar que a educação básica continue sendo o freio do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Confiança e firmeza na luta para fazer deste País um lugar decente e melhor para se viver.

Luíz Cláudio Costa - O Brasil tem enfrentado de forma contundente a questão da inclusão com qualidade na educação básica e isso é muito bom para o País. Atualmente, nosso maior desafio, como em todo o mundo, é o avanço em políticas inclusivas e de qualidade no ensino médio. Apesar de o País ter atingido a meta no Ideb, é preciso, entre outras coisas, centrar esforços em ações capazes de oferecer um ensino de qualidade e mais atrativo para todos os brasileiros. Temos ainda o desafio de acelerar o ritmo das escolas em tempo integral, e, essencialmente, o maior desafio, o mais importante de todos, é a valorização e qualificação dos professores.

“Os resultados das avaliações devem dialogar com a sociedade, com os docentes, estudantes, instituições de ensino e gestores, buscando a melhoria da educação.”

(Luíz Cláudio Costa)

“Que as iniciativas sejam articuladas entre si, suficientemente financiadas, isentas de corrupção e manipulações políticas, gestadas com competência e transparência.”

(Roberto Verhine)

Robert Verhine - Os desafios são grandes e o número e variedade de políticas, programas e ações pela melhoria da educação básica são enormes. O importante é que as iniciativas sejam articuladas entre si, suficientemente financiadas, isentas de corrupção e manipulações políticas, gestadas com competência e transparência e submetidas a processos de acompanhamento e avaliação contínuos. Tal combinação de exigências é dificilmente alcançada no contexto brasileiro e cada uma necessita de uma discussão aprofundada. Vou me limitar a destacar os seis princípios que devem nortear os esforços para melhorar a educação básica: articulação (entre políticas e ações, entre as esferas e unidades do governo e entre tipos e níveis de avaliação); financiamento (não apenas de quantidade suficiente, mas também na eficiência e efetividade de seu uso); responsabilização (incompetência, desperdício e corrupção na gestão da educação básica, seja na escola, seja no do sistema, não pode ser tolerado); transparência (condição necessária para a responsabilização, aplicada a práticas de gestão e de ensino, bem como a indícios da qualidade da educação ofertada); qualificação (deve ser a prioridade número um, contemplando todo o pessoal do campo da educação); acompanhamento e avaliação (atividades imprescindíveis para assegurar a qualidade da educação básica). A aplicação desses princípios deve ter como foco o cotidiano. Os esforços de melhoria devem priorizar o bom funcionamento diário, regular, das escolas e seus processos de ensino-aprendizagem, pois é no cotidiano que a qualidade escolar é efetivamente construída.

Notas

- 1 Secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE) e Membro titular do Fórum Nacional de Educação (FNE). Recife/PE - Brasil. E-mail: <heleno@cnte.org.br>.
- 2 Doutor em Agrometeorologia. É professor de graduação e pós-graduação do Departamento de Engenharia Agrícola e pesquisador da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Presidente do Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Vicoso/MG - Brasil. E-mail: <imprensa@inep.gov.br>.
- 3 Doutor em Educação. Professor Associado IV da Faculdade de Educação e Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Presidente da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES). Salvador/BA - Brasil. E-mail: <verhine@ufba.br>.

RETRATOS DA
ESCOLA

► ARTIGOS



Avaliação da educação

Por um sistema nacional

LÚCIA MARIA DE ASSIS*
NELSON CARDOSO AMARAL**

RESUMO: O estudo trabalha as contradições das avaliações no Brasil e mostra que os exames de larga escala têm promovido *efeitos colaterais* nos sistemas, com rankings, premiações ou punições às redes de ensino, gestores e professores. Propõe um Sistema Nacional de Avaliação da Educação, sob princípios e diretrizes do Fórum Nacional de Educação, do Documento-Referência para a Conae 2014.

Palavras-chave: Avaliação da educação. Educação básica. Educação superior. Sistema.

Introdução

A avaliação da educação no Brasil tornou-se uma política de Estado a partir das reformas políticas e ações implantadas desde os anos 1990. De lá para cá, as discussões sobre os problemas na educação básica e na educação superior pautaram-se por informações dos processos avaliativos, com foco nos exames em larga escala, centralizados, que focam o rendimento dos estudantes, expressos por índices sob a forma de notas ou conceitos. Ressalte-se que, desde os anos 1970, a pós-graduação *stricto sensu* possui um processo avaliativo implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A educação básica é avaliada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a educação superior pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). São duas sistemáticas avaliativas, com metodologias totalmente diferenciadas, sem nenhum ponto de interconexão.

* Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia/GO - Brasil. E-mail: <luciamariadeassis@gmail.com>.

** Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia/GO - Brasil. E-mail: <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

O Saeb, implantado no começo dos anos de 1990, é constituído por duas vertentes: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), exame de larga escala aplicado em uma amostra de escolas, e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), conhecido como Prova Brasil, introduzida em 2005, exame de larga escala aplicado em todos os estudantes (SOUSA; LOPES, 2010). A Prova Brasil tem o objetivo de avaliar o desempenho em língua portuguesa e em matemática de todos os matriculados nos sistemas de ensino, o que possibilita a divulgação dos resultados do desempenho dos alunos nos exames por unidade escolar. Em 2007, foi implantado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que combina os resultados dos exames da Prova Brasil com as taxas de aprovação por escola – fluxo escolar. Com base no Ideb, passou-se a classificar as escolas e redes de ensino em uma escala numérica.

Baseando-se apenas nos dois indicadores – Prova Brasil e fluxo escolar –, o Ideb passou a indicar, com grande campanha midiática, a qualidade da educação básica brasileira, servindo ainda para a montagem de rankings de escolas e de estados da federação. Instalou-se, assim, a política de rankings na educação básica.

O Sinaes conjuga três pilares: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Analisa diversas dimensões institucionais: ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente, instalações etc. Utiliza vários instrumentos, como autoavaliação, avaliação externa, avaliação dos cursos de graduação, instrumentos de informação do censo e, também, um exame de larga escala, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). A partir de sua implantação, o sistema vem sofrendo uma série de adequações de ajuste da sua metodologia de divulgação dos dados, para enfatizar e valorizar cada vez mais os aspectos quantitativos, com ênfase nos produtos em detrimento das informações que qualificam os processos. Esse processo acabou colocando o Enade e os índices produzidos a partir de seus resultados no centro dos debates, esvaziando outros instrumentos avaliativos que definem o Sinaes, além de acoplar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) nesses índices.

Adquiriram centralidade na avaliação da educação superior dois índices, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), que possuem o exame de larga escala, o Enade, como principal componente.

O CPC, que se refere a cada curso da Instituição de Educação Superior (IES), tem uma composição que considera, além do Enade e do Enem, os seguintes indicadores (BRASIL, 2011): 1) a fração de professores da IES com titulação maior ou igual ao doutorado; 2) a fração de professores da IES com titulação maior ou igual ao mestrado; 3) a fração de professores da IES “cujo regime de dedicação exclusiva seja integral ou parcial” (p. 15); 4) a resposta dada pelos estudantes no Questionário do Estudante do Enade sobre se “Os equipamentos e/ou materiais disponíveis nos ambientes para aulas práticas são suficientes para o número de estudantes [...]” (p. 17); e 5) a fração

dos estudantes da IES que respondeu positivamente à questão do Questionário do Estudante do Enade relativa aos planos de ensino, ou seja, se “Na maioria das vezes, os planos de ensino apresentados pelos professores contêm os seguintes aspectos: objetivos, metodologia de ensino e critérios de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina [...]” (p. 18).

O IGC, que se refere à IES, é composto do conjunto dos CPC dos cursos de graduação e do conjunto de conceitos Capes da pós-graduação *stricto sensu* oferecidos pela instituição. Há, portanto, também no IGC uma grande presença do resultado dos exames de larga escala. Ressalte-se, ainda, que esses índices são amplamente anunciados à população brasileira, servindo para a montagem de rankings de cursos e de instituições.

Analisando os índices que tomaram conta dos dois sistemas de avaliação, o Saeb e o Sinaes, que são o Ideb na educação básica e o CPC e IGC na educação superior, pode-se perceber o quanto são “frágeis” e insuficientes para indicarem qualidade educacional. A presença tão forte dos exames de larga escala, Prova Brasil, Enade e Enem, nesses índices, tem trazido consequências desastrosas para o processo educacional brasileiro, fato já sobejamente discutido e debatido em outros países (FREITAS, 2007, 2011).

Na apresentação do Documento-Referência para a Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2014, o Fórum Nacional de Educação (FNE) conclama a “todos que se preocupam com a educação, para discutir e refletir coletivamente e propor caminhos para a educação brasileira.” (BRASIL, 2013, p.10). Entendemos que este é o objetivo deste estudo/proposta e, para isso, apresentaremos as consequências desastrosas dos exames de larga escala nos processos avaliativos brasileiros para, em seguida, discutir os subsídios para a elaboração de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira. Por fim, apresentamos uma proposta para esse sistema.

O desastre do exame de larga escala

Em que pesem os esforços e investimentos dos governos para a implantação dos modelos de avaliação da educação básica e superior nas últimas duas décadas, inúmeros estudos dão conta de que o propósito de indutor de qualidade da educação não tem logrado êxito. Colocada no centro do poder do Estado, alinhado aos princípios neoliberais, segundo Dias Sobrinho (2002), a avaliação serviu como instrumento fundamental nas reformas que levaram à descentralização e à expansão privada do sistema educacional, exercendo as funções de regulação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e não a de subsidiar a tomada de decisões na solução dos problemas. Para esse autor,

os Estados modernos não passam sem múltiplas avaliações dos seus setores, por entender que elas são instrumentos técnicos e políticos que fundamentam e legitimam as transformações que buscam operar tanto na produção quanto na administração pública. A ideia de competitividade do país no cenário internacional, da modernização do Estado e da eficácia e eficiência na economia e na gestão dá sentido geral dessas avaliações. Por entender que não pode haver reformas bem instrumentadas sem avaliação, os Estados criaram nos últimos anos suas agências de coordenação geral dos processos e do sistema avaliativos. Por aí se vê que a avaliação é matéria de Estado e se aloja no núcleo do poder central. (p. 39).

A avaliação deixa de ser um processo construído coletivamente para se tornar um instrumento de medida da eficiência das instituições no atendimento às demandas do mercado, visando também a uma progressiva desresponsabilização do Estado, que acredita ter cumprido a sua função reguladora ao devolver os resultados às instituições, responsabilizando-as pela solução dos problemas supostamente apontados no seu desempenho no ranking, construído, tanto na educação básica quanto na educação superior, a partir, fundamentalmente, dos exames de larga escala.

Essa centralidade nos resultados dos exames de desempenho dos estudantes tem contribuído para desencadear efeitos perversos no interior das IES, sobretudo das privadas. Em estudo realizado por Assis (2008), constatou-se que algumas instituições vêm promovendo reformas curriculares de modo a adequar os currículos aos conteúdos cobrados no Enade.

Tais procedimentos caracterizam uma inversão no papel da avaliação e uma ameaça contundente à autonomia institucional. Para Mírian Cardoso, citada por Sguissardi (1997), “a autonomia não precede nenhuma concessão para a qual se exija ou se deva exigir uma contrapartida. [...] a questão da autonomia tem de ser vista como verdadeiro fundamento da independência institucional da universidade para a busca da verdade sem restrições.” (p. 54-55).

Outro exemplo de que as IES privadas passaram a ajustar o seu projeto de formação ao que é cobrado nos exames nacionais com vistas a torná-las mais competitivas no mercado educacional vem do presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), Gabriel Mario Rodrigues, que deverá comandar o Conselho Administrativo do maior grupo educacional do mundo, oriundo da fusão dos grupos Anhanguera e Kroton. Rodrigues afirmou à reportagem do iG São Paulo que

o grupo pretende implantar provas padronizadas que ocorram ao mesmo tempo em todas as unidades. A intenção é treinar os alunos para as avaliações do governo federal, como o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). [...] As avaliações padronizadas são tendência entre as instituições particulares. As grandes instituições estão criando provas que são feitas da mesma forma que são feitas as do Enade. É o modo de fazer a pergunta. Muitas vezes o aluno não entende o teor da pergunta e tem dificuldade de responder.

Não é só a Anhanguera, todas estão fazendo, mudando a maneira de questionar. Na Abmes a gente fez um seminário sobre o assunto: não adiantava ensinar o aluno, adiantava ensinar o aluno a perceber como são feitas as perguntas. (RODRIGUES, 2013).

Os dois exemplos são emblemáticos, pois desvelam e revelam a inequívoca adequação dos cursos e das instituições de educação superior ao mercado educacional, de modo a torná-las mais lucrativas, competitivas e eficazes do ponto de vista das demandas dos setores produtivos, com o marketing institucional por conta dos resultados dos exames nacionais divulgados de maneira espetacular pelas diversas mídias. Há forte influência da dimensão mercadológica nos discursos dos gestores educacionais, para quem as regras de mercado têm se constituído em um balizador das suas políticas e projetos institucionais (ASSIS, 2008).

Se na educação superior o problema da avaliação institucional tem se relacionado à mercantilização do ensino, contribuindo para colocar a formação universitária como mais um produto à venda no *quase mercado* educacional, pouco contribuindo para a efetiva melhoria da qualidade, na educação básica a situação não é diferente no papel da avaliação como indutora de qualidade. Estudo realizado por Coelho (2008) analisou os dados do Saeb de 1995 a 2003 e constatou a tendência de decréscimo no desempenho dos estudantes, revelando a ausência de melhorias ao longo do período, o que pode ser observado pela série histórica desses indicadores. Em língua portuguesa, a média de desempenho decresce, respectivamente, de 188,3 para 169,4 na 4ª série; de 256,1 para 232,0 na 8ª série; e de 298,0 para 262,3 na 3ª série do ensino médio. Em matemática há decréscimos na média de desempenho de 190,6 para 171,1 na 4ª série; de 253,2 para 245,0 na 8ª série; e de 281,9 para 278,7 na 3ª série do ensino médio (COELHO, 2008, p. 242).

Os valores expressam a incapacidade dos exames de larga escala em promover mudanças qualitativas no desempenho dos estudantes e suscitam a insatisfação e a crítica às políticas educacionais, assim como a demanda de ações mais efetivas para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas. Além disso, demonstram que a expansão do acesso à escolarização básica vem ocorrendo sem que seja acompanhada de ações para a efetiva qualidade do ensino. Não há dúvida de que a universalização do acesso à educação básica traria como consequência maior diversificação no nível de desempenho dos novos alunos, a maioria oriunda das camadas mais pobres e das regiões mais carentes do País. Como consequência,

a média do novo conjunto de estudantes é menor do que a existente antes da incorporação maciça de novos alunos. Esse efeito precisa ser compensado com melhorias nos demais fatores que influenciam o desempenho dos alunos vinculados ao funcionamento da escola, como a qualificação de professores, a qualidade do material didático ou os métodos de ensino. (SOUZA, 2006, p. 3 apud COELHO, 2008, p. 243).

Nessa mesma linha de análise, Sousa e Lopes (2010) destacam que os exames em larga escala vêm proporcionando comparações e competitividade entre instituições educativas e entre governos subnacionais, mobilizando a opinião pública “muitas vezes de forma espetacular” (p. 54). Para essas autoras, o que se verificou foi a tímida capacidade dos processos avaliativos de induzir a melhoria no desempenho dos alunos e a não efetivação de ações para melhorar as condições das escolas/instituições.

A vinculação dos resultados da avaliação à oferta de premiações a escolas ou aos docentes também pode contribuir para desviar os processos avaliativos dos princípios formativos, emancipatórios e democráticos, conforme se pode constatar na matéria de capa do Jornal “O Popular” do dia 13 de maio de 2013, de Goiânia (*Escolas expulsam alunos para melhorar sua avaliação*). A matéria, assinada pelo jornalista Vandrê Abreu, informa que o Conselho Tutelar recebeu pelo menos sete denúncias, no mês, de estudantes que receberam transferência compulsória de escolas estaduais por manterem baixas notas ou baixa frequência. Segundo conselheiros, pais e alunos, a justificativa das escolas é que as baixas notas prejudicariam as instituições no Ideb, que é medido neste ano. Em ofício enviado ao Conselho Tutelar explicando os motivos das transferências, o diretor do Colégio Estadual Sebastião Alves de Sousa escreveu: “o resultado de D. B. S. foi insatisfatório e ele seria reprovado, o que é nocivo para a unidade educacional, visto que estamos no ano de medição do Ideb.” (ABREU, 2013, p. 3).

Esses casos demonstram que alguns graves efeitos colaterais parecem contribuir para que se desencadeie um inadiável debate sobre a continuidade dessa política, centrada em exames de larga escala e rankings, servindo mais a interesses mercantis do que contribuindo para a melhoria dos sistemas educativos, conforme mostra Freitas (2011):

A indústria da avaliação, da tutoria, da logística de aplicação de testes, das editoras, entre outras, compõe um conglomerado de interesses que são responsáveis por formar opinião e orientar políticas públicas a partir de Movimentos, ONGs, institutos privados, indústrias educacionais, mídia e outros agentes com farto financiamento das corporações empresariais (por exemplo: Gall & Guedes, s/d). A estes, somam-se os interesses eleitorais dos políticos em postos de comandos em municípios e estados, desejosos de apresentar resultados na esfera educacional e que são presas fáceis de propostas milagrosas – alguns de boa fé, outros nem tanto. (p. 9).

Ainda segundo esse autor, algumas questões importantes devem ser levantadas quando se discute a utilização dos testes padronizados, pois eles informam resultados que motivarão ou não a prorrogação dos “contratos de gestão” entre órgãos do Estado e organizações sociais. Prefeitos e governadores são responsabilizados e dependem da comprovação do avanço das aprendizagens dos alunos, feita por meio dos testes. Esses testes demandam

uma complexa cadeia tecnológica que estados e municípios não têm como dominar, o que abre espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria. Se para as corporações interessa o recurso à fixação de ‘standards’ como forma de triar a força de trabalho e monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, além do óbvio controle ideológico da educação, para a indústria educacional os objetivos são mais imediatos e referem-se à conversão da educação em mais espaço mercadológico. (FREITAS, 2011, p. 11).

Mercantilização, padronização, terceirização e responsabilização são os conceitos que compõem o cenário das avaliações promovidas por exames em larga escala hoje no Brasil, seguindo o exemplo de tantos países que se submeteram à lógica concorrencial das políticas de cunho neoliberal (FREITAS, 2007, 2011). Diante desse cenário pouco otimista em relação aos rumos tomados pelas políticas educacionais de cunho avaliativo/regulatório, apresentamos, neste estudo, uma proposta para a constituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação, que tenha os mesmos princípios e estrutura processual para todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.

Subsídios para uma proposta

A proposta de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Brasileira se estrutura em pilares estabelecidos no documento-referência da Conae 2014, elaborado pelo FNE. Em primeiro lugar, o FNE afirma que é preciso estabelecer as “bases para a criação e consolidação do Sistema Nacional de Educação.” (BRASIL, 2013, p. 10). Um Sistema Nacional de Educação (SNE) exigiria também uma sistemática de avaliação que trouxesse em sua metodologia os mesmos princípios e estrutura processual, considerando as especificidades dos níveis, etapas e modalidades da educação.

Em atenção ao estabelecido na Conae, realizada em 2010, num Sistema Nacional de Educação as políticas educacionais seriam implementadas e concebidas “de forma articulada entre os sistemas de ensino”, promovendo a “efetivação de uma avaliação educacional emancipatória para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos.” (BRASIL, 2013, p. 16). Um Sistema Nacional de Avaliação da Educação precisaria considerar indicadores quantificáveis (expressos por um número) e não quantificáveis (expressos, por exemplo, por Sim ou Não), associados aos níveis, etapas e modalidades da educação, para que a complexidade educacional pudesse ser apreendida no processo avaliativo. As escolas e os sistemas educativos, de posse do conjunto de indicadores, deveriam se autoavaliar e estabelecer ações que promovessem a melhoria da qualidade, e, por isso, os indicadores a serem definidos precisariam indicar a existência dessa qualidade.

Ao tratar da temática “O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação”, o FNE propõe como uma das estratégias a

criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior e Pós-Graduação, visando à melhoria da aprendizagem, dos processos formativos e de gestão, respeitando a singularidade e as especificidades das modalidades, dos públicos e de cada região.” (BRASIL, 2013, p. 24). Seria preciso, portanto, estruturar dois subsistemas de avaliação, um para a educação básica e outro para a educação superior sem, entretanto, deixar de considerar um núcleo metodológico comum que permitisse, além de servir como um dos *elos* de articulação entre os sistemas de ensino, comparar as situações na escola com aquelas existentes em âmbito local, regional e nacional.

Na temática “Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem”, é afirmado:

[...] faz-se necessário assegurar processos de regulação, avaliação e supervisão da educação básica, em todas as etapas e modalidades, e dos cursos, programas e instituições superiores e tecnológicos, como garantia de que a formação será fator efetivo e decisivo no exercício da cidadania, na inserção no mundo do trabalho e na melhoria da qualidade de vida e ampliação da renda. (BRASIL, 2013, p. 53).

Além disso, o FNE diz que:

A definição de qualidade da educação deve considerar as dimensões extraescolares. Elas dizem respeito às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Estudos e pesquisas mostram que essas dimensões afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares e não podem ser desprezadas se queremos produzir uma educação de qualidade para todos. (BRASIL, 2013, p.53-54).

Assim, um Sistema Nacional de Avaliação de Educação deveria estabelecer dimensões e indicadores que extrapolassem a escola/instituição e considerassem o ambiente social, político, cultural e econômico em que a escola/instituição está inserida.

O FNE, analisando a necessidade de se garantir uma educação com qualidade utilizando indicadores que extrapolem os resultados, afirma:

É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado e que se traduz em instrumento de controle e competição institucional. (BRASIL, 2013, p. 53).

E acrescenta que:

Por isso, uma política nacional de avaliação, voltada para a qualidade da educação, para a democratização do acesso, da permanência, da participação e da aprendizagem, deve ser entendida como processo contínuo que contribua para

o desenvolvimento dos sistemas de ensino, como expressão do SNE, e não para o mero 'ranqueamento' e classificação das escolas e instituições educativas – tanto as públicas, quanto as privadas. (BRASIL, 2013, p. 54).

A presença de exames de larga escala em um Sistema Nacional de Avaliação da Educação induzirá automaticamente ao “ranqueamento”, distorcendo desastrosamente o processo avaliativo. Para garantir um processo que atenda às considerações apresentadas pelo FNE, essa proposta não inclui provas ou exames padronizados de desempenho. Exames de larga escala poderiam ser aplicados somente com o objetivo de redefinição de políticas públicas e, para tal, não há necessidade de serem censitários.

De acordo com o FNE,

a avaliação deve considerar não só o rendimento escolar como ‘produto’ da prática social, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/as estudantes; e o número de estudantes por professor/a na educação em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada. (BRASIL, 2013, p. 54).

Essa afirmação já fornece pistas de possíveis dimensões e indicadores a serem considerados num Sistema Nacional de Avaliação da Educação, ingredientes fundamentais na proposta que apresentaremos a seguir.

Um Sistema Nacional de Avaliação

Propomos aqui um Sistema Nacional de Avaliação da Educação (Sinave), que possui a mesma estrutura metodológica, desde a educação infantil até a educação superior. Falamos em mesma estrutura metodológica, pois cada nível, etapa e modalidade educacional possui as suas finalidades e especificidades próprias, que precisam ser tratadas de forma diferenciada e adequada. A estruturação de um Sinave com essa característica se constituiria em um dos elos constitutivos do Sistema Nacional de Educação, cuja estruturação é um desafio à educação brasileira.

A lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), com alterações que foram realizadas ao longo do tempo, estabeleceu em seu artigo 21 que a educação brasileira compõe-se de dois níveis: “I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino

fundamental e ensino médio; II - educação superior.” (BRASIL, 1996). A LDB prevê, na educação básica, a possibilidade do oferecimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA), destinada àqueles “que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.” (BRASIL, 1996, art. 37). Além disso, o “aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.” (BRASIL, 1996, art. 39). Para todos os níveis e etapas, entende-se por educação especial “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.” (BRASIL, 1996, art. 58).

Em função das finalidades/objetivos de cada nível, etapa e modalidade, determinadas na LDB, seriam estabelecidas dimensões e um conjunto de indicadores que explicitassem a existência de qualidade em cada um deles. Esse trabalho seria realizado por uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação (Conave) que realizaria suas funções em duas câmaras, com atividades articuladas: a Câmara de Avaliação da Educação Básica (Caeb) e a Câmara de Avaliação da Educação Superior (Caes).

Os indicadores – sempre explicitando a existência de qualidade – seriam estabelecidos para cada nível, etapa e modalidade, classificados em quantificáveis e não quantificáveis, quando pudessem ser expressos por um número, se quantificáveis, ou por Sim ou Não, quando não quantificáveis. Por exemplo, o percentual de doutores no quadro de professores da educação superior seria um indicador quantificável e a existência de brinquedoteca na instituição educativa que oferece a educação infantil seria um indicador não quantificável, expresso por São ou Não. Existem diversos estudos que tratam da utilização de indicadores em processos avaliativos da qualidade da educação¹.

Estabelecidos os conjuntos de indicadores, um para cada nível, etapa e modalidade, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio dos censos da educação básica e da educação superior e de um questionário a ser preenchido pela escola/instituição, seria o organismo responsável pela obtenção das informações para a elaboração do conjunto de indicadores pela Conave.

Em cada escola/instituição da educação básica e em cada instituição de educação superior seria constituída uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), com diversas funções no processo avaliativo do Sinave, entre elas a de validar as informações da escola/instituição, encaminhadas ao Inep como resposta ao questionário e ao censo. A constituição das CPA deveria contar com a participação de professores, funcionários, estudantes, membros da sociedade e, na educação básica, seria obrigatória a presença de representação de pais ou mães dos estudantes. Esse formato de CPA poderia impedir a validação de informações distorcidas sobre a escola/instituição, pois não interessaria a nenhum desses setores que os indicadores expressassem uma situação falsa da escola/instituição, nem para pior, nem para melhor. O MEC manteria, em seu

site, um canal de comunicação com as CPAs para detectar as pressões de algum setor da sociedade para distorcer as informações.

De posse dos dados dos censos e dos questionários, o Inep elaboraria, por escola da educação básica e por instituição de educação superior, o conjunto de indicadores da escola/instituição, referenciando-o ao resultado do indicador apurado no contexto municipal, estadual, regional e nacional, dependendo se a escola/instituição é municipal, estadual ou federal. Para os indicadores quantificáveis seriam divulgados o valor da escola/instituição e os valores médios municipais, estaduais, regionais e nacionais. No caso dos indicadores não quantificáveis, expressos por Sim ou Não, o Inep divulgaria o resultado para cada nível, etapa e modalidade que a escola/instituição oferecer, e os valores médios dos percentuais dos indicadores Sim apurados nas instituições municipais, estaduais, regionais e nacionais.

Os Quadros 1, 2 e 3 ilustram a forma com que a escola/instituição de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) receberia as informações dos indicadores – explicitando, como exemplo, possíveis indicadores associados à qualificação dos professores e infraestrutura. Nesse mesmo formato também seria dada publicidade aos resultados do processo avaliativo aos diversos meios de comunicação. Os dados exemplificados nas primeiras linhas dos quadros são fictícios, para ilustração.

Quadro 1 – Sinave – educação infantil: indicadores da instituição educativa EI1.

Dimensão: Qualificação dos Professores					
Indicadores Quantificáveis	Indicador da Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
Percentual de profs. graduados	20%	30%	32%	28%	30%
Percentual de profs. especialistas					
Percentual de profs. mestres ou doutores					
Outras dimensões e indicadores quantificáveis a serem definidos pela Conave					
Dimensão: Infraestrutura*					
Indicadores Não Quantificáveis de Infraestrutura (SIM ou NÃO)	Indicador da Instituição	Percentual das Inst. Municipais com SIM	Percentual das Inst. Estaduais com SIM	Percentual das Inst. Regionais com SIM	Percentual das Inst. Nacionais com SIM
Água tratada consumida pelos alunos	SIM	60%	70%	67%	80%

Dimensão: Infraestrutura*					
Abastecimento de água					
Abastecimento de energia elétrica					
Esgoto sanitário					
Sala de diretoria					
Sala de professor					
Laboratório de informática					
Laboratório de ciências					
Sala de atendimento especial					
Quadra de esportes coberta/ descoberta					
Cozinha					
Biblioteca					
Parque infantil					
Berçário					
Sanitário fora ou dentro do prédio					
Sanitário para educação infantil					
Dependências para deficientes físicos					
TV					
DVD					
Copiadora					
Impressora					
Computadores					
Internet					
Outras dimensões e indicadores não quantificáveis a serem definidos pela Conave					

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

*Indicadores de infraestrutura elencados por Soares Neto et al. (2013, p. 85).

A Conave avaliaria a necessidade da separação em dois processos, um para a creche e outro para pré-escola.

Para as escolas do ensino fundamental e ensino médio, repetiremos os indicadores de infraestrutura da educação infantil, retirando-se o parque infantil, o berçário e o sanitário para educação infantil, como fizeram Soares Neto et al. (2013).

Quadro 2 – Sinave – ensino fundamental: indicadores da escola EF1.

Dimensão: Qualificação dos Professores					
Indicadores Quantificáveis	Indicador da Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
Percentual de profs. graduados	20%	30%	32%	28%	30%
Percentual de profs. especialistas					
Percentual de profs. mestres ou doutores					
Outras dimensões e indicadores quantificáveis a serem definidos pela Conave					
Dimensão: Infraestrutura*					
Indicadores Não Quantificáveis de Infraestrutura (SIM ou NÃO)	Indicador da Instituição	Percentual das Inst. Municipais com SIM	Percentual das Inst. Estaduais com SIM	Percentual das Inst. Regionais com SIM	Percentual das Inst. Nacionais com SIM
Água tratada consumida pelos alunos	SIM	60%	70%	67%	80%
Abastecimento de água					
Abastecimento de energia elétrica					
Esgoto sanitário					
Sala de diretoria					
Sala de professor					
Laboratório de informática					
Laboratório de ciências					
Sala de atendimento especial					
Quadra de esportes coberta/descoberta					

Dimensão: Infraestrutura*					
Cozinha					
Biblioteca					
Sanitário fora ou dentro do prédio					
Dependências para deficientes físicos					
TV					
DVD					
Copiadora					
Impressora					
Computadores					
Internet					
Outras dimensões e indicadores não quantificáveis a serem definidos pela Conave	-	-	-	-	-

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

*Indicadores de infraestrutura elencados por Soares Neto et al. (2013, p. 85).

A Conave avaliaria a necessidade da separação em processos para as diversas modalidades do ensino fundamental e do ensino médio.

Quadro 3 – Sinave – ensino médio: indicadores da escola EM1.

Dimensão: Qualificação dos Professores					
Indicadores Quantificáveis	Indicador da Instituição	Média Municipal	Média Estadual	Média Regional	Média Nacional
Percentual de profs. graduados	20%	30%	32%	28%	30%
Percentual de profs. especialistas					
Percentual de profs. mestres ou doutores					
Outras dimensões e indicadores quantificáveis a serem definidos pela Conave					

Dimensão: Infraestrutura*					
Indicadores Não Quantificáveis de Infraestrutura (SIM ou NÃO)	Indicador da Instituição	Percentual das Inst. Municipais com SIM	Percentual das Inst. Estaduais com SIM	Percentual das Inst. Regionais com SIM	Percentual das Inst. Nacionais com SIM
Água tratada consumida pelos alunos	SIM	60%	70%	67%	80%
Abastecimento de água					
Abastecimento de energia elétrica					
Esgoto sanitário					
Sala de diretoria					
Sala de professor					
Laboratório de informática					
Laboratório de ciências					
Sala de atendimento especial					
Quadra de esportes coberta/descoberta					
Cozinha					
Biblioteca					
Sanitário fora ou dentro do prédio					
Dependências para deficientes físicos					
TV					
DVD					
Copiadora					
Impressora					
Computadores					
Internet					
Outras dimensões e indicadores não quantificáveis a serem definidos pela Conave					

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

*Indicadores de infraestrutura elencados por Soares Neto et al. (2013, p. 85).

O Quadro 4 ilustra a forma com que a IES receberia as informações sobre indicadores – explicitando, como exemplo, alguns, associados à qualificação dos professores, financiamento e perfil dos estudantes; sendo que, também, nesse mesmo formato, seria dada publicidade aos resultados do processo avaliativo aos diversos meios de comunicação. Os dados exemplificados no quadro são fictícios para ilustração.

Quadro 4 – Sinave-Educação Superior: Indicadores da Instituição ES1.

Dimensão: Qualificação dos Professores					
Indicadores Quantificáveis	Indicador da Instituição	Média Municipal*	Média Estadual*	Média Regional*	Média Nacional*
Percentual de profs. especialistas	20%	**	25%	21%	25%
Percentual de profs. mestres					
Percentual de profs. doutores					
Outros indicadores quantificáveis a serem definidos pela Conave					
Dimensão: Financiamento					
Indicadores Quantificáveis	Indicador da Instituição	Média Municipal*	Média Estadual*	Média Regional*	Média Nacional*
Percentual dos gastos de pessoal em relação aos gastos totais	92%	**	88%	90%	86%
Percentual dos gastos com outras despesas correntes em relação aos gastos totais					
Outras dimensões e indicadores quantificáveis a serem definidos pela Conave					
Dimensão: Perfil dos Estudantes					
Indicadores Não Quantificáveis de Infraestrutura (SIM ou NÃO)	Indicador da Instituição	Percentual das Inst. Municipais com SIM*	Percentual das Inst. Estaduais com SIM*	Percentual das Inst. Regionais com SIM*	Percentual das Inst. Nacionais com SIM*
Relação aluno/professor maior do que 16	NÃO	**	50%	60%	70%
Inscritos no processo seletivo/vagas oferecidas maior do que 10					

Dimensão: Perfil dos Estudantes					
Percentual de estudantes com idade entre 18 e 24 anos maior do que 15					
Perfil socioeconômico dos estudantes se aproxima (20% para mais ou para menos) do perfil médio da população brasileira					
Outras dimensões e indicadores não quantificáveis a serem definidos pela Conave					

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

*Média das IES de mesma categoria administrativa que a ES1.

**Em muitos casos, se a IES for municipal, a média municipal será a da própria instituição.

Os indicadores para a educação superior seriam os mesmos, independentemente da categoria administrativa da instituição. A Conave estabeleceria aqueles que se aplicassem a uma categoria administrativa e não se aplicassem a outra categoria.

De posse do seu quadro, cada escola/instituição, por meio da CPA, promoveria um processo de autoavaliação em que, além de analisar, debater/discutir a sua situação frente às médias municipais, estaduais, regionais e nacional, pudesse, também, analisar outras dimensões e indicadores que o conjunto de dimensões e indicadores estabelecidos no Sinave não conseguiu captar. As instituições de educação superior realizariam, ainda, um processo de autoavaliação, conforme está estabelecido na legislação em vigor, a Lei do Sinaes (BRASIL, 2004). No final desse processo, a CPA discutiria ações a serem implementadas para melhorar os indicadores – e que representariam uma elevação da qualidade da escola/instituição. Como resultado do trabalho, a CPA poderia encaminhar à Conave proposta de alteração ou de acréscimo de indicadores a partir dos censos educacionais e do questionário a ser respondido pela escola/instituição. As autoavaliações se constituiriam em momentos emancipatórios em que se discutiria como melhorar os processos educativos e formativos, reivindicando às instâncias responsáveis ações para a alteração da situação apresentada pela escola/instituição.

O Inep elaboraria, ainda, para cada nível, etapa e modalidade, resumos, equivalentes aos Quadros 1, 2, 3 e 4, e outros, aglutinando para cada indicador as informações por município, microrregiões e macrorregiões estaduais, para que os dirigentes municipais, estaduais e federais pudessem efetivar planejamentos, programas e ações, que permitissem a diminuição das desigualdades no País, sempre elevando a qualidade da educação. A Secretaria de Educação Básica e a Secretaria de Educação

Superior do MEC, de posse dos quadros nacionais elaborados pelo Inep, seriam os organismos responsáveis por implementar programas e promover ações em âmbito nacional para diminuir as desigualdades e elevar a qualidade da educação. Dessa forma, estaria fechado um novo elo entre o Sistema Nacional de Avaliação e o Sistema Nacional de Educação.

Considerando as especificidades da educação superior, no que se refere ao sistema federal de ensino, que “compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação” (BRASIL, 1996, art. 16), e a necessidade de autorização, reconhecimento/renovação de cursos e de credenciamento/recredenciamento de instituições (BRASIL, 1996, art. 4º), seria preciso, então, a partir desse ponto, separar o núcleo metodológico único estabelecido até aqui, para a educação básica e para a educação superior.

Seriam constituídos, portanto, dois subsistemas de avaliação, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Este subsistema seria aquele da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a Lei do Sinaes, que sofreria alterações para conter os princípios e diretrizes do Sinave.

O subsistema Sinaeb seria operacionalizado conforme o procedimento estabelecido até aqui e o subsistema Sinaes seria operacionalizado acrescentando as avaliações externas de cursos e de instituições, que, além de fazerem parte dos processos avaliativos do Sinave, são procedimentos necessários à autorização, reconhecimento/renovação de reconhecimento e credenciamento/recredenciamento de instituições. As avaliações seriam promovidas por comissões de avaliação, constituídas por pares, como estabelecido na legislação em vigor, Lei do Sinaes (BRASIL, 2004).

A Conave estabeleceria, a partir de estudos realizados pela Caes, procedimentos diferenciados em relação às avaliações externas, para faculdade, centro universitário, instituto federal, centro federal de educação tecnológica ou universidade. Isso se faz necessário pelo fato de as universidades possuírem autonomia pela Constituição Federal de 1988, os centros universitários possuírem prerrogativas de autonomia (BRASIL, 2006) e os institutos federais, “para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior [...]” (BRASIL, 2008), se equipararem às universidades federais.

Dessa forma, poderia ser estabelecido que, no interstício entre os procedimentos de credenciamento e recredenciamento, os procedimentos do Sinave se restringiriam à divulgação do Quadro 4 e às ações promovidas pela CPA – que inclui o procedimento de autoavaliação. Além disso, a Conave definiria condições a serem alcançadas no conjunto de indicadores institucionais; atingido um determinado patamar superior a uma referência, a IES poderia receber comissões externas para os processos

avaliativos dos cursos e da própria instituição em intervalos maiores de tempo que aqueles estabelecidos na legislação em vigor.

Esta, portanto, a proposta para a implantação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação que, além de promover a “efetivação de uma avaliação educacional emancipatória para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos” (BRASIL, 2013, p. 16)”, seria um elo essencial do Sistema Nacional de Educação e atenderia às premissas estabelecidas pelo FNE no Documento-Referência para a Conae 2014.

Considerações finais

Uma das mais importantes características das políticas públicas é sua vinculação e pertinência ao tempo histórico e às demandas da sociedade, sendo, assim, instituídas e instituintes. Instituídas, quando são transformadas em leis e regulamentadas de modo a oferecer as diretrizes para o funcionamento da sociedade, sendo, portanto, regra de conduta e referência para a defesa dos interesses do bem comum e do respeito à “coisa pública”. E instituintes, na medida em que o próprio movimento histórico e as novas demandas dos diversos setores da sociedade se modificam, modificando também as necessidades e o perfil das instituições. É nesse contexto que este trabalho se inscreve, em um momento histórico de intensos debates acerca das políticas públicas educacionais, em especial no que se refere à avaliação da qualidade do ensino oferecido nos diversos níveis, etapas e modalidades da educação brasileira.

Não resta nenhuma dúvida da necessária e urgente mudança no modo como essa política vem se materializando no campo da avaliação da educação, o que pode ser amplamente constatado por inúmeros estudos e pesquisas. Toda mudança de paradigma é sempre realizada em processo, por meio de debates, envolvendo os sujeitos nela implicados. Oferecemos uma contribuição a mais para o debate em curso no meio acadêmico, pois os problemas, decorrentes dos resultados dos exames de larga escala vêm sendo publicados e debatidos há mais de uma década. Porém, o que se observa é cada vez mais a valorização dos resultados de provas padronizadas e o acirramento das disputas, pelas instituições, para ocuparem o topo do ranking, no sentido oposto ao que uma parte expressiva dos estudiosos da avaliação vem denunciando em eventos científicos promovidos por instituições como Anped, Anfope, Anpae, Endipe, Forundir, Cedes etc.

Que possamos prosseguir no debate desse importante campo educacional, alargando a rede dos que se interessam pelo assunto, a fim de contribuir para que as novas demandas históricas do tempo presente sejam contempladas na concepção e prática de processos avaliativos para elevar a qualidade da educação no Brasil.

Nota

- 1 a) Indicadores de Qualidade na Educação, coordenado pela Ação Educativa, Unicef, Pnud, Inep e SEB/MEC, “foi elaborado para ser usado por escolas de ensino fundamental. Entretanto, também pode ser usado por escolas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, desde que seja feita uma adequação dos indicadores e perguntas conforme as necessidades específicas desses níveis de ensino.” (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2007, p. 7); b) Indicadores de Qualidade na Educação Infantil, estudo coordenado pela Secretaria de Educação Básica do MEC, Ação Educativa, Fundação Orsa, Undime e Unicef, que “pretende contribuir com as instituições de educação infantil no sentido de que encontrem seu próprio caminho na direção de práticas educativas que respeitem os direitos fundamentais das crianças e ajudem a construir uma sociedade mais democrática.” (BRASIL, 2009, p. 9); c) Indicadores em Nível de Sistema para Avaliar o Desenvolvimento e a Qualidade da Educação Superior Brasileira, que “propõe um sistema de indicadores para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira em nível de sistema.” (BERTOLIN, 2007, p. 309).

Referências

ABREU, Vandré. Escolas expulsam alunos para melhorar sua avaliação: Ideb motivaria transferências. **O Popular**, Goiânia, 13 maio 2013.

AÇÃO EDUCATIVA et al. **Indicadores da qualidade na educação**. 3. ed. São Paulo: Ação Educativa, jan. 2007. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/IQE2007.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2013.

ASSIS, Lúcia Maria de. **Avaliação institucional e prática docente na educação superior: tensões, mediações e impactos**. 2008. 249 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás.

BERTOLIN, Júlio C. G. Indicadores em nível de sistema para avaliar o desenvolvimento e a qualidade da educação superior brasileira. **Avaliação – Revista de Avaliação da educação Superior**, v. 12, n. 2, p. 309-331, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n2/a07v12n2.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 14 maio 2007.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 22 maio 2013.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006.

_____. Lei nº 11.892, de 28 de novembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF: SEB/MEC, 2009. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_educ_infantil.pdf>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Manual dos indicadores de qualidade 2011**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior_edu_superior_2011.pdf>. Acesso em: 1 maio 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014 – o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 1 maio 2013.

COELHO, Maria Inez Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: avaliação de políticas públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luis Carlos de (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular Ed., 2002. p. 13-62.

FREITAS, Luis Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 maio 2013.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: III Seminário de Educação Brasileira e Simpósio PNE: Diretrizes para Avaliação e Regulação da Educação Nacional, 2011, São Paulo. **Anais...** Campinas: CEDES, 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf>. Acesso em: 22 maio 2013.

RODRIGUES, Cinthia. Governo representa 40% da renda de maior grupo educacional do mundo. **iG**, São Paulo, 15 maio 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-05-15/governo-representa-40-da-renda-de-maior-grupo-educacional-do-mundo.html>>. Acesso em: 20 maio 2013.

SGUISSARDI, Valdemar. **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas: Autores Associados, 1997.

SOARES NETO, Joaquim José et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ.**, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOUSA, Sandra Zákia; LOPES, Valéria Virgínia. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, n. 46, p. 53-59, jan. 2010.

Recebido em maio de 2013 e aprovado em junho de 2013

Assessment of education

Towards a national system

ABSTRACT: The study analyzes the contradictions of assessment in Brazil and shows that large-scale tests have had side effects for the systems in terms of rankings, awards or punishments for school networks, managers and teachers. The analysis proposes a National System of Education Assessment, based on the principles and guidelines of the National Forum on Education, the Reference Document for the 2014 National Conference on Education (CONAE).

Keywords: Assessment of education. Basic education. Higher education. The system.

Evaluation de l'éducation

Pour un système national

RÉSUMÉ: Ce travail étudie les contradictions des évaluations au Brésil et montre que les examens à grande échelle ont provoqué des *effets colatéraux* dans les systèmes, avec des classements, des récompenses ou des peines de réseaux d'enseignement mais aussi des gestionnaires et des professeurs. Est proposé ici un Système National d'Évaluation de l'Éducation, selon les principes et les directives du Forum National de l'Éducation et du Document-Référence de la CONAE 2014.

Mots-clés: Evaluation de l'éducation. Education primaire. Education supérieure. Système.

Evaluación de la educación

Por un sistema nacional

RESUMEN: El estudio analiza las contradicciones de las evaluaciones en Brasil y muestra, que los exámenes a gran escala han promovido *efectos colaterales* en los sistemas, con rankings, premiaciones o puniciones a las redes de enseñanza, gestores y profesores. Además, propone un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, bajo los principios y directrices del Fórum Nacional de Educación, presente en el Documento-Referencia para la Conae 2014.

Palabras clave: Evaluación de la educación. Educación básica. Educación superior. Sistema.

O Sinaes e a qualidade da educação

CLAUDIA MAFFINI GRIBOSKI*
SUZANA SCHWERZ FUNGHETTO**

RESUMO: O artigo analisa o sentido da avaliação nas políticas de gestão da educação, explicitando a legislação e a importância de o processo de avaliação se tornar política de Estado, subsidiando a qualidade, ao se regulamentar pelo sistema com todos os níveis de ensino. A referência é o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), à luz de novos modos de avaliação e regulação, pela construção de medidas de controle e a transformação na organização da educação.

Palavras-chave: Sinaes. Política de avaliação. Educação superior. Qualidade.

Introdução

A qualidade da educação tem se constituído, nos últimos tempos, em tema central do debate político e pedagógico. Sua base está ancorada em medidas diversas de caráter político e legal que têm afetado a gestão da educação. É nesse contexto que se insere a política de avaliação, quando, a partir dos seus resultados, se promovem medidas de natureza política e administrativa que acabam

* Doutoranda em Educação. Professora da Faculdade de Saúde da Universidade de Brasília (UnB). Membro da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA). Diretora de Avaliação da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Coordena a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), do Sistema Arcu-Sul e do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por instituições de educação superior estrangeiras (Revalida). Brasília/DF, Brasil. E-mail: claudia.griboski@inep.gov.br.

** Doutoranda em Ciências e Tecnologias da Saúde. Coordenadora-geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e IES, onde coordena a avaliação in loco para cursos e instituições do Brasil pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e a avaliação para acreditação de cursos do Sistema Arcu-Sul no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília/DF, Brasil. E-mail: suzana.funghetto@inep.gov.br.

por interferir e alterar os modos de regulação dos sistemas de educação. Diga-se de passagem que a depender do modelo de avaliação adotado no país – voltado ao propósito de promover melhorias no processo educacional ou a serviço do controle do Estado sobre as instituições – essas medidas podem ocasionar um fortalecimento das ações da gestão ou indicar um viés de substituição do poder público pelo privado justificado por técnicas de desburocratização e ineficiência do Estado. Segundo Barroso (2005), essas medidas podem ser orientadas

[...] por imperativos de natureza política, de acordo com projetos neoliberais e neoconservadores, com o fim de ‘libertar a sociedade civil’ do controle do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas). (p. 725).

Nessa perspectiva, aponta-se que o modo de condução da política de avaliação, seja pelo lugar de destaque que ocupa nas políticas públicas do País ou mesmo pelo “não lugar” nessas políticas, pode estar vinculado a um projeto conservador, com a finalidade de promover o controle do Estado no desenvolvimento da educação. Mesmo quando aborda a característica cultural, pode estar associando a participação da comunidade escolar apenas ao ajustamento da população às condições locais, desconsiderando a possibilidade de emancipação dos sujeitos e construção social. No âmbito pedagógico, aponta a centralidade no desempenho dos estudantes como resultado do ensino, distanciando o processo de ensino e aprendizagem do projeto pedagógico e de sua intrínseca relação com fatores internos e externos à instituição, que podem facilitar ou prejudicar o desenvolvimento do processo educacional.

Este artigo analisa o sentido do processo de avaliação nas políticas de gestão da educação, à luz da construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em 2004, e suas implicações para a qualidade da educação. Na primeira parte, explicitam-se as medidas legais que orientam a realização da avaliação e a implantação do Sinaes, tomando-se como referência o Plano Nacional de Educação (PNE) e os conceitos de avaliação e regulação que perpassam essa construção.

Na segunda parte, toma-se como referência o Sinaes e a emergência de novos modos de avaliação e de regulação. Destacam-se, nesse sentido, as principais convergências e divergências nesse domínio. Apresenta-se o sentido dessas medidas e as possíveis transformações na organização da educação. Questiona-se o papel da avaliação na regulação da educação e a sua compreensão como política de Estado, que subsidie a melhoria da qualidade e se empenhe na ampliação do acesso e na formação para o desenvolvimento pessoal e profissional na população.

Os marcos da avaliação e da regulação

Na Constituição Federal, foram instituídos princípios para o controle e a garantia da qualidade da educação, definindo o dever do Estado em estabelecer um Plano Nacional de Educação e articular o Sistema Nacional de Educação.

Segundo Bonamino e Sousa (2012), a análise dos desenhos das avaliações em andamento, para dar consequência ao estabelecido no marco legal, leva a que se identifiquem três gerações de avaliações da educação em larga escala:

A primeira geração enfatiza a avaliação com caráter diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil, sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo. [...] Avaliações de segunda geração, por sua vez, contemplam, além da divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais. [...] Avaliações de terceira geração são aquelas que referenciam políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. (p. 375).

Embora com objetivos distintos, as iniciativas de avaliação, independentemente do grau de descentralização ou centralização das formas de regulação, associam-se à promoção da qualidade da educação, estabelecendo novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais.

Na perspectiva das três gerações citadas, tem-se na educação básica um conjunto de avaliações vista, pelos sistemas educacionais, de forma isolada e muitas vezes desarticulada, entretanto com finalidades próprias e inerentes a cada processo avaliativo.

Com relação à avaliação na educação básica, destacam-se: i) o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com a finalidade de subsidiar, a partir dos resultados dos alunos, políticas de responsabilização com consequências para as instituições; ii) a Prova Brasil, fundamentada no princípio de que o conhecimento dos resultados da avaliação favorece a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação; e iii) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que, como um indicador de qualidade, é calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no Saeb e na Prova Brasil. Esse último, o Ideb, referencia as políticas e tem forte responsabilização da gestão, contemplando, no âmbito de cada uma das esferas (municipal, estadual e federal), sanções ou recompensas, em decorrência dos resultados de alunos e escolas.

Essas experiências de avaliação educacional afirmam a necessidade de se constituir um sistema nacional de avaliação que garanta a qualidade em todos os níveis de ensino e sirva de orientação para a formulação das políticas referentes a todo o sistema educacional. Entretanto, na educação básica, com todas as dimensões territoriais

que podem dificultar o acompanhamento da qualidade pelas políticas de Estado, e considerando-se, ainda, o regime de organização descentralizada em colaboração com estados e municípios e uma população de 50.545.050 estudantes matriculados (INEP, 2013), nota-se que essa situação não foi suficiente para o estabelecimento de um marco legal que induzisse à criação de um sistema nacional de avaliação da Educação Básica (BRASIL, 2013).

Diferentemente da realidade da educação básica, a educação superior, composta por um conjunto complexo e diversificado de instituições públicas e privadas, com diferentes organizações acadêmicas e normatização formalizada na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394 (BRASIL, 1996), constituiu, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), expresso pela Lei nº 10.861, de 2004. Essas referências estão consolidadas na Constituição Federal de 1988, que afirma o dever do Estado em realizar a avaliação da qualidade da educação ofertada pelas instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas. O art. 9º da LDBEN explicita a finalidade da avaliação do sistema educacional brasileiro e as atribuições da União:

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996).

Na sequência das disposições legais sobre avaliação, o PNE, instituído pela Lei nº 10.172, de 2001, em relação à educação superior, define no artigo 4º: “A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2001).

Esses dispositivos ratificam as competências da União expressas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), a partir da compreensão do direito à educação como um direito social. Com a institucionalização do processo de avaliação, uma nova dinâmica é implementada na educação superior, com sucessivos ciclos avaliativos, integrando os processos de avaliação.

Nessa concepção sistêmica, o Sinaes apresenta como princípios norteadores: a responsabilidade social da educação superior; o reconhecimento da diversidade do sistema; o respeito à identidade institucional; a globalidade da instituição e uso articulado de um conjunto de indicadores; a legitimidade técnica, ética e política; a

continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto; o compromisso com a finalidade construtiva e formativa da avaliação; a publicidade de todos os procedimentos, dados e resultados (INEP, 2009).

A apresentação do conjunto dos resultados de instituições, cursos e estudantes e a criação de referenciais para a avaliação marcam um momento de avanços na avaliação da educação superior rumo à construção da cultura de avaliação na graduação (DIAS SOBRINHO, 2009; DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2013; RISTOFF; GIOLO, 2006; SCHMITZ; ARGOLLO; TENÓRIO, 2009; SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Para regulamentar o Sinaes, o Decreto nº 5.773, de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino, garantindo que essas três funções se tornariam interligadas. Dessa forma, os resultados das avaliações do Sinaes se confirmam como subsídios para a regulação na emissão dos atos autorizativos de credenciamento e recredenciamento institucional e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação (INEP, 2009).

Em 2007, foi instituído pela Portaria Normativa nº 40 o e-MEC, um sistema eletrônico com o objetivo de dar transparência ao fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior, no sistema federal de educação. Essa portaria teve nova redação em alguns artigos e foi consolidada em dezembro de 2010, acrescentando-se novos elementos que não faziam parte do sistema eletrônico, a exemplo da gestão do Banco Nacional de Avaliadores do Sinaes (BASis)¹.

Uma das finalidades do Sinaes é a orientação da expansão da oferta, que vem se caracterizando pela crescente ampliação de matrículas decorrentes também do incentivo à democratização do acesso. Entre essas políticas públicas, destacam-se: os processos de interiorização; o fortalecimento da educação tecnológica; o estímulo à modalidade a distância; o fomento aos programas de inclusão e ações afirmativas; o compromisso com a formação de professores da educação básica; o financiamento estudantil (Programa Universidade para Todos [ProUni²] – e Fundo de Financiamento Estudantil [Fies³]) e de políticas para o desenvolvimento das próprias instituições (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais [Reuni⁴]); e o aumento de vagas na rede pública.

A análise e a discussão sobre o sistema de avaliação podem oportunizar, ainda, aos diferentes atores sociais, uma reflexão fundamental acerca da função social da educação superior, bem como dos limites entre a garantia de identidade institucional e de um patamar básico de qualidade, refletindo e antecipando novas funções e identidades das IES na sociedade contemporânea (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2013).

A Tabela 1 mostra a evolução do crescimento das instituições, cursos e matrículas na educação superior e revela a estabilidade no número de instituições a partir de 2008 e o crescimento significativo no número de cursos e matrículas. Espera-se que essa expansão, à luz do Sinaes, tenha ocorrido de acordo com a qualidade estabelecida pelo sistema, já que a avaliação subsidia a criação de novos cursos nas instituições já credenciadas.

Tabela 1 – Evolução das IES, cursos e matrículas na educação superior Brasil (1990-2011)

Ano	IES	% de Crescimento	Cursos	% de Crescimento	Matrículas	% de Crescimento
1990	918	-	4.712	-	1.540.080	-
1995	894	0,26	6.252	32,6	1.759.703	1,14
2000	1.180	31,9	10.585	52,1	2.694.245	53,1
2005	2.165	86,0	20.407	92,7	4.453.156	65,2
2008	2.252	4,01	24.709	21,0	5.080.056	14,0
2009	2.314	2,8	28.671	16,0	5.954.021	17
2010	2.377	2,7	29.507	2,9	6.379.299	7
2011	2.365	-0,5	30.420	3,0	6.739.689	5,64

Fonte: Inep (2011).

Mesmo com essa expansão, o Brasil ainda precisa avançar na meta de crescimento do número de matrículas na educação superior. O PNE, considerando os objetivos estabelecidos e a realidade de outros países⁵, estabeleceu a meta de crescimento de 33% das matrículas até 2020.

Configurando-se o cenário da qualidade da educação, o PNE 2001-2010 estabeleceu a meta de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e o PNE 2011-2020 se prepara para orientar a garantia da sua implementação como suporte para a melhoria da qualidade e verificação do alcance dos objetivos da educação superior expressos no plano.

Entre as metas do PNE para o decênio 2011-2020 referentes à educação superior, está a elevação da taxa bruta de matrícula nesse nível de ensino para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, buscando assegurar a elevação da qualidade da educação superior. A Meta 13: “Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores” (BRASIL, 2010b), expressa que uma das medidas para a garantia da qualidade é a ampliação da qualificação de mestres e doutores nas instituições de educação superior.

A partir da função indutora de qualidade, o Sinaes já colocou em pauta essa meta do PNE na construção dos indicadores do instrumento de avaliação de cursos. O indicador referente à titulação docente foi reformulado para atender à perspectiva de alcance das metas do PNE e, para se alcançar a nota máxima 5, a instituição terá que ter um quadro docente de 35% de doutores, tal como estabelece o PNE. Portanto, espera-se que, até 2020, as instituições possam se organizar para promover melhorias na formação do quadro docente dos seus cursos de graduação. Dessa forma, também devem ser analisadas as demais metas do PNE, acompanhando, por meio do Sinaes, a sua evolução no período de vigência do plano.

É fato, portanto, que as medidas legais para a implantação do Sinaes contribuíram para o desenvolvimento do sistema educacional. Registra-se a referência importante do PNE e a vontade política para tal constituição. Os limites para sua evolução são demarcados pela orientação dos conceitos de avaliação e regulação, que podem se alterar a depender da forma de gestão do sistema educacional.

O Sinaes, próximo a completar dez anos de implementação, tem se destacado pelo caráter intrínseco de promover um diagnóstico da situação da educação superior e de orientar melhorias no processo pedagógico e administrativo, caracterizado pelo conceito de avaliação com papel formativo e emancipatório pela oportunidade de induzir qualidade, respeitando a liberdade e a autonomia institucional na construção do plano de desenvolvimento institucional e projetos pedagógicos de cursos.

Nesse contexto, compreende-se o Sinaes como uma política de Estado. Entretanto, muitas são as influências percebidas na relação da avaliação com a regulação. O uso dos resultados da avaliação ou o não uso desses resultados podem revelar que estamos diante de duas políticas. A primeira, do Sinaes como política de Estado, e, a segunda, da regulação como política de governo, o que altera a forma de uso dos resultados a depender do rigor e controle que se quer estabelecer em determinada gestão.

Os modos de avaliação e de regulação

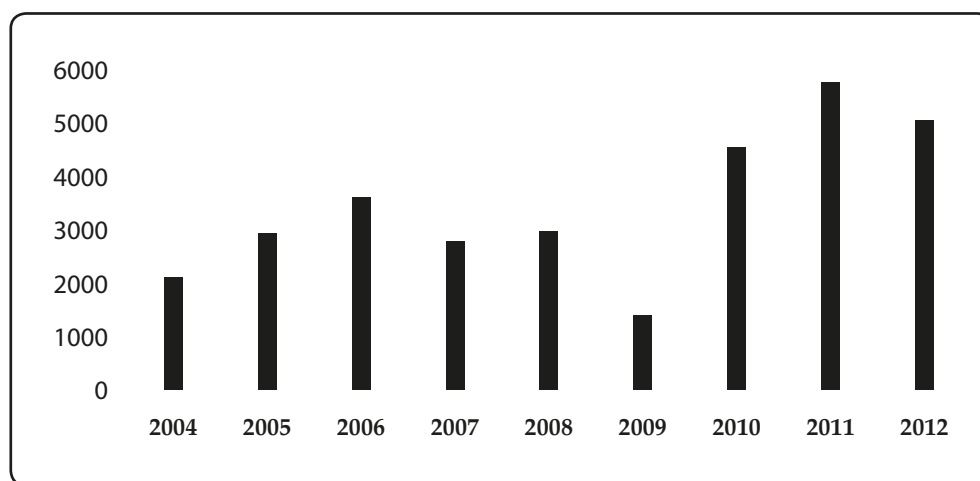
Ao sistema educacional compete responder aos diferentes contextos políticos, culturais e sociais por meio de políticas públicas que considerem a diversidade e a participação, num processo contínuo de aprendizagem e desenvolvimento, permeado pela ética e legitimidade (SCHMITZ; ARGOLLO; TENÓRIO, 2009).

A partir da LDBEN, de 1996, os processos de avaliação tiveram maior ênfase na construção da política pública, sendo uma atribuição e responsabilidade do Estado a qualidade da educação. Os processos avaliativos passaram a ser realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), tendo sido incrementados e redimensionados (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Os principais instrumentos que compõem o Sinaes, atentos às distintas dimensões complementares da avaliação da educação superior, são a avaliação institucional, que compreende três momentos distintos: a autoavaliação⁶ e a avaliação externa; a Avaliação de Cursos de Graduação (ACG), que visa a “identificar as condições de ensino oferecido aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica” (p. 153); e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que busca mensurar os conhecimentos dos estudantes acerca de conteúdos programáticos, competências e habilidades (INEP, 2009).

O histórico dos processos de avaliação do Sinaes realizados pelo Inep⁷ demonstram evolução e permanente busca do órgão para adquirir competência e expertise na área da avaliação. Em 2004, ano de início do Sinaes, foram realizadas 1.919 avaliações in loco e em 2005 foram 2.649 avaliações. Em 2006 e 2007, ainda de forma moderada, foram realizadas 3.246 e 2.500 avaliações, respectivamente. Em 2008 e 2009, o número de avaliações foi de 2.709 e 1.250, ainda não respondendo à necessidade do fluxo avaliativo em correspondência com o número de cursos de graduação e instituições em atividade no País. A partir de 2010, o sistema teve seu pico de realização de avaliações, alcançando 4.100 avaliações e manteve essa meta em 2011 e 2012, realizando 5.209 e 4.560, respectivamente. O número de avaliações in loco realizadas pelo Sinaes no período de 2004 a 2012 alcançou um total de 28.139 cursos e instituições. Do total, 25.017 são avaliações de cursos e 3.122, institucionais. A Figura 1 apresenta o total das avaliações in loco realizadas por ano no período de 2004 a 2012.

Figura 1 – Total de avaliações in loco realizadas no período de 2004 a 2012



Fonte: Brasil (2013).

Além da avaliação *in loco*, o Sinaes prevê a avaliação dos cursos por meio da avaliação de desempenho dos estudantes, entendida como componente curricular obrigatório aos cursos de graduação.

Com esse formato, assegura-se a pesquisa e a avaliação para fins de orientar a expansão da oferta e garantir a qualidade. O Enade é aplicado periodicamente aos estudantes de todos os cursos de graduação, inscrevendo no histórico escolar do estudante a situação regular em relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação.

Seus resultados, disponibilizados na forma de relatórios, produzem dados por instituição de educação superior, categoria administrativa, organização acadêmica, município, estado, região geográfica e Brasil. Assim, constituem-se referenciais para a definição de ações voltadas à melhoria da qualidade dos cursos de graduação por parte de professores, técnicos, dirigentes e autoridades educacionais.

O Enade é desenvolvido com o apoio técnico de comissões assessoras de áreas, compostas por especialistas de notório saber, responsáveis pela determinação das competências, conhecimentos, saberes e habilidades a serem avaliados e todas as especificações necessárias à elaboração da prova a ser aplicada pelo Enade.

A avaliação da educação superior, realizada por meio do Enade, compreende o ciclo avaliativo definido pela realização periódica de avaliação de instituições e cursos superiores, com base nas avaliações trienais de desempenho de estudantes.

O calendário do ciclo avaliativo para as áreas observa as seguintes referências: a) Ano I – saúde, ciências agrárias e áreas afins; b) Ano II – ciências exatas, licenciaturas e áreas afins; e c) Ano III – ciências sociais aplicadas, ciências humanas e áreas afins. O calendário para os eixos tecnológicos segue as áreas definidas para os cursos de graduação: a) Ano I – ambiente e saúde, produção alimentícia, recursos naturais, militar e segurança; b) Ano II – controle e processos industriais, informação e comunicação, infraestrutura e produção industrial; e c) Ano III – gestão e negócios, apoio escolar, hospitalidade e lazer, produção cultural e design (BRASIL, 2010a).

Nesse processo, totalizam-se, de 2004 a 2012, 80 áreas avaliadas, distribuídas em cada ciclo avaliativo. Tem-se, portanto, que no primeiro ciclo avaliativo (2004-2006) foram avaliados pelo Enade 13.396 cursos e 804.676 estudantes, no segundo ciclo avaliativo (2007-2009), 17.371 cursos e 1.374.449 estudantes, e no terceiro ciclo (2010-2012), 20.323 cursos e 1.183.798 estudantes.

Para a análise desse quantitativo, sob a ótica da expansão e crescimento do sistema educacional, é preciso lembrar-se de mudanças estabelecidas na definição do exame, tais como: i) até 2008, admitia-se uma amostra de estudantes ingressantes e concluintes para participação no exame; ii) a partir de 2009, o exame passou a ser censitário; e iii) a partir de 2011, a prova passou a ser aplicada somente aos concluintes. Feitas essas observações, percebe-se que aumenta significativamente em cada ciclo o

número de cursos avaliados. O crescimento no número de cursos no segundo ciclo é de 7,71% em relação ao primeiro e de 1,7% do terceiro em relação ao segundo ciclo avaliativo do Sinaes.

A proposição de avaliar a educação superior de forma sistêmica representa a possibilidade de orientação da gestão pública, seja na esfera estatal ou no âmbito das próprias instituições, e tem na avaliação um referencial pedagógico e administrativo para dar suporte às mudanças nos planos, missão, atitudes e responsabilidade social.

Nessa direção, a política de avaliação proposta pelo Sinaes pretende assegurar, no País, a qualidade acadêmica das instituições e a consolidação de um sistema de educação superior com alto valor científico e social. Por isso, para o cumprimento das metas expressas no PNE, surge a necessidade de entendimento da avaliação como instrumento que servirá para o reconhecimento da diversidade do sistema e a qualidade atribuída à educação superior.

As avaliações realizadas pelo Sinaes trazem à tona assimetrias regionais e institucionais, mas, independentemente da natureza administrativa, permanece a preocupação com o estabelecimento de critérios e procedimentos avaliativos capazes de assegurar, diante da necessária expansão da educação superior, a qualidade das atividades e dos processos formativos das instituições.

Entre os desafios da avaliação, para a próxima década, está a instalação de políticas de promoção de qualidade que permitam avançar na organização de um efetivo sistema nacional, que articule a avaliação, regulação e supervisão com as metas previstas no PNE, além de propiciar a interação com outros países, por meio de critérios internacionais de qualidade.

É nesse sentido que se coloca a emergência de novos modos de avaliação e de regulação. O Sinaes, instituído nacionalmente, deve avaliar com pressupostos indutores de qualidade, e a política regulatória deve considerar a trajetória institucional e os compromissos assumidos no projeto pedagógico e em sua implementação com base nas avaliações realizadas. Se for para mudar, é preciso saber: o que, como e por que é preciso mudar. Nessa ótica, as instituições avançariam em um projeto coletivo de educação superior e a gestão estatal, a partir do panorama da educação superior, traçaria um planejamento para o alcance das metas de desenvolvimento da educação superior, associado aos objetivos e finalidades do PNE.

As convergências se apresentam quando a regulação pauta a avaliação para fins de estabelecer as suas ações, entretanto, as divergências podem aparecer, dependendo da forma e do uso da avaliação pela regulação. O Sinaes prevê a existência de elementos integrados na avaliação (estudantes, cursos e instituições). Possíveis divergências podem aparecer sempre que os resultados da avaliação dos elementos que compõem o Sinaes são utilizados de forma desarticulada, em dissonância com os seus princípios e diretrizes.

Volta-se, portanto, aos pressupostos legais que constituem o Sinaes: o incentivo a novas práticas e possíveis transformações na organização da educação, com vistas à ampliação do acesso e à garantia da qualidade na formação dos estudantes.

Considerações finais

A implementação e a operacionalização do Sinaes, nestes dez anos, cumpriram as premissas legais, tendo como foco uma política de indução da qualidade na educação superior. Ao avaliar de forma sistêmica, com indicadores de qualidade estabelecidos e aprovados pela comunidade acadêmica em fóruns e audiências públicas, as avaliações que compõem o Sinaes devem ser observadas pelo seu conjunto, com critérios de verificação da qualidade dos cursos, instituições e desempenho dos estudantes.

O respeito à diversidade das instituições, expresso no plano de desenvolvimento institucional e nos projetos pedagógicos dos cursos, deve ser construído a partir de um contexto educacional que respeite a pluralidade de ideias e concepções pedagógicas e conforme as metas estabelecidas no PNE. As diretrizes curriculares nacionais, importantes condutores no processo de formação dos estudantes, são verificadas tanto na avaliação in loco dos cursos, na organização didático-pedagógica, quanto no exame de desempenho dos estudantes, pelas matrizes das provas.

Ao ser verificada e aferida de forma global e sistêmica por diferentes atores (gestores, professores, alunos, avaliadores e sociedade civil), a avaliação torna-se importante ferramenta de gestão pública estatal e no âmbito das próprias instituições, buscando assegurar a qualidade acadêmica e a consolidação de um sistema de educação superior no País.

Como os resultados da avaliação são referenciais básicos para a regulação, a política regulatória deverá ser enfocada de acordo com a premissa do Sinaes: “como modo de articulação e coordenação de ações – de governação – e não, apenas, como dispositivo de controle.” (DUARTE; SANTOS, 2012, p. 79).

Um dos maiores desafios para o Sinaes na próxima década, a partir do PNE, é a apropriação de uma política que tenha como foco o conjunto do sistema e não apenas uma parte dele. Essa política deverá consolidar as ações desenvolvidas nestes dez anos do Sinaes, respeitando o estímulo aos programas de internacionalização e de integração internacional.

A análise de indicadores para a educação superior no Brasil na última década, bem como os documentos que foram utilizados para a construção do PNE 2011-2020, aponta não só a quantidade, mas também a complexidade dos desafios, especialmente em relação à política de expansão de vagas, e a promoção da qualidade, para ampliação da democratização do ensino, considerando as tendências de internacionalização da educação, de educação a distância, de diversificação institucional e de articulação com a educação básica (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Debater a experiência brasileira acerca de um sistema de avaliação para a educação superior e a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica com certeza incrementará a qualidade com base em referenciais conceituais e políticos que privilegiem a qualidade acadêmica nesses níveis de ensino.

Em síntese, um dos maiores desafios da educação superior brasileira é a realização contínua da meta-avaliação do Sinaes, atenta para as características do sistema nacional com múltiplos papéis e funções locais, regionais, nacionais e internacionais.

Ao mesmo tempo, essa política de avaliação, extensiva a todos os níveis de ensino, criando-se também o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a partir da experiência do já instituído na educação superior (o Sinaes), contribuirá para a visão de um sistema educacional articulado. Essa proposição contribui para o desenvolvimento do projeto educacional da Nação, com expansão e garantia de boa formação profissional, respeito à diversidade e identidade das instituições, sustentabilidade e inclusão social e acesso à educação de qualidade.

Notas

- 1 “As comissões de avaliação in loco de instituições serão compostas por três avaliadores e as de curso, por dois avaliadores, sorteados pelo sistema e-MEC dentre os integrantes do Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior[Basis].” (BRASIL, 2010a).
- 2 Programa do Ministério da Educação, criado em 2004, que concede *bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior*, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior.
- 3 Programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
- 4 O programa do Ministério da Educação tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no País.
- 5 Na América Latina, em países como a Argentina, esse índice de matrículas, na população de 18 a 24 anos é de 45%, na Venezuela é de 60% e no Chile é cerca de 47%. No Japão, esse percentual é de 90%, na Bélgica, 80%, na França, 79%, em Portugal, 66%, na República Checa, 63%, na Hungria, 62%, na Suécia, 61%, na Coreia do Sul, 60%, na Grécia, 56%, e na Nova Zelândia, 50%.
- 6 Na concepção do Sinaes, a autoavaliação se constitui como um movimento interno de avaliação da instituição e de seus cursos e se insere como um componente importante para o entendimento da política de avaliação.
- 7 A consulta das avaliações pode ser realizada no Sistema Integrado de Monitoramento (Simec), no Painel de Execução e Controle do Ministério da Educação (<http://simec.mec.gov.br/painel>).

Referências

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio 2006.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Consolidada em 29 de dezembro de 2010. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (BASis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010a.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010b.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Simec – Painel de Execução e Controle do Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/painel>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

DOURADO, L. F.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. **A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão**. Disponível em: www.anped.org.br/reunioes/24/T0598433752239.DOC. Acesso em: 13 de jul. 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosemary Soares dos. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica pela União. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 79-93, jan./jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**: da concepção à regulamentação. 5. ed. Brasília, DF: Inep, 2009.

_____. **Censo da educação superior**. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. **Sinopse estatística da educação básica – 2012**. Brasília, DF: Inep, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 21 maio 2013.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como Sistema. **RBPG**, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

SCHMITZ, Heike; ARGOLLO, Rivailda Silveira Nunes de; TENÓRIO, Robinson Moreira. Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; VIEIRA, Marcos Antônio (Orgs.). **Avaliação e sociedade: a negociação como caminho**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 21-43.

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria (Orgs.). **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília, DF: UNESCO/CNE/MEC, 2012.

Recebido em julho de 2013 e aprovado em julho de 2013

Sinaes and the quality of education

ABSTRACT: This paper analyzes the meaning of assessment in educational management policies. It explicates the legislation and the importance of assessment becoming a state policy, which enhances quality, when regulated by the system across all levels of education. The National Education Plan (NEP) and the National System for the Assessment of Higher Education (Sinaes) are used as a reference, in the light of new ways of assessing and regulating, in order to set up control measures and transform educational organization.

Keywords: Sinaes. Assessment policy. Higher education. Quality.

Le Sinaes et la qualité de l'éducation

RÉSUMÉ: Cet article analyse le sens de l'évaluation dans les politiques de gestion de l'éducation, en explicitant la législation et l'importance d'un procédé d'évaluation relevant d'une politique d'État, assurant ainsi la qualité par une réglementation du système à tous les niveaux de l'enseignement. Les références sont le Plan National d'Education (PNE) et le Système National d'Evaluation de l'Enseignement Supérieur (Sinaes), à la lumière des nouveaux modes d'évaluation et de réglementation, pour la construction de moyens de contrôle et la transformation de l'organisation de l'éducation.

Mots-clés Sinaes. Politique d'Evaluation. Enseignement Supérieur. Qualité.

O Sinaes y la calidad de la educación

RESUMEN: El artículo analiza el sentido de la evaluación en las políticas de gestión de la educación, explicitando la legislación y la importancia del proceso de evaluación tornarse política de Estado, subsidiando la calidad al reglamentarse por el sistema, con todos los niveles de enseñanza. La referencia es el Plano Nacional de Educación (PNE) y el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), a la luz de nuevos modos de evaluación y regulación, por la construcción de medidas de control y la transformación en la organización de la educación.

Palabras clave: Sinaes. Política de evaluación. Educación superior. Calidad.

Avaliação colaborativa e com controle social

SANDRA ZÁKIA SOUSA*

RESUMO: Com base no projeto de lei que cria o novo PNE e nas recomendações do documento-referência da Conae/2014, o texto propõe a implantação de uma sistemática de avaliação, que integra fluxos concomitantes e complementares de decisão, pressupondo a colaboração entre os entes federados e instâncias de controle social.

Palavras-chave: Avaliação educacional. Avaliação da educação básica. Colaboração na avaliação. Avaliação e controle social.

Introdução

O debate sobre avaliação educacional no Brasil situa-se em um momento particularmente importante. Em análise no Congresso desde 2011, em fase final de aprovação, há o projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE), que delineia objetivos e metas para a educação básica e superior, até 2020. Além disso, estão em curso os debates, em âmbito nacional, preparatórios da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2014.

Esse contexto é oportuno para que sejam veiculadas contribuições e propostas potencialmente capazes de integrar um conjunto de iniciativas no campo educacional que se coloquem a serviço da materialização do direito à educação, estabelecido no arcabouço legal e normativo vigente. Como registra o documento-referência da Conae/2014, a despeito do que prevê a legislação,

[...] o panorama brasileiro continua apresentando desigualdades no acesso, qualidade e permanência de estudantes, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Para a efetiva garantia desse direito fazem-se necessárias políticas e gestões que visem à superação do cenário, requerendo a construção do SNE [Sistema Nacional de Educação] e do PNE como política de Estado,

* Doutora em Educação. Professora colaboradora da Universidade de São Paulo (USP) e professora do mestrado em educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo/SP - Brasil.
E-mail: <sanzakia@usp.br>.

consolidado na organicidade entre os processos, na organização, regulação, ação sistêmica e no financiamento. (BRASIL, 2013, p. 14).

Nessa perspectiva, de promoção da qualidade do ensino para todos, diversas iniciativas no âmbito das políticas educacionais demandam redirecionamentos em sua concepção e implementação, incluindo-se aí a necessária reorientação do modo como vem sendo delineada a avaliação da educação básica.

Como um dos dispositivos de ação do Estado na área educacional, alinhando-se ao movimento mais amplo de reformas e de reconfiguração de seu papel na gestão das políticas públicas, a avaliação vem se orientado pelos princípios do *gerencialismo* (ABRUCIO, 1996). Desde a década de 1990, o que se assiste é a proeminência da avaliação em larga escala, usualmente implementada de modo associado a medidas de descentralização de responsabilidades e a difusão da ideia de autonomia administrativa e pedagógica das escolas, tendendo, no entanto, a induzir à padronização curricular. Através da introdução da noção de responsabilização pelos resultados das avaliações, comumente atribuída à escola ou aos seus profissionais, difundem-se modalidades diferenciadas de relações contratuais entre Estado e funcionários, baseadas em desempenho. Por meio da avaliação em larga escala, disseminou-se uma lógica de gestão da educação pelo Estado, que vem se materializando por meio da ação do governo central, de governos subnacionais e hoje adentra as escolas.

Essa referência ao contexto nacional expressa, no entanto, uma agenda mundial. Recorro ao que afirma Maroy (2011), ao sintetizar a análise que fez sobre políticas educacionais em cinco países europeus (Inglaterra, Bélgica, França, Hungria e Portugal). O autor, ao destacar convergências das políticas educacionais, que se expressam em diferentes países, em intensidades e ritmos diversos, realça, por um lado, a implantação de um Estado avaliador, que controla “os ‘produtores’ (sobretudo os estabelecimentos e seus agentes) e os ‘produtos’ de seus sistemas educacionais (as aquisições dos alunos), especialmente por meio de instrumentos de avaliação.” Por outro lado, registra que, embora de maneira menos intensa, “ingredientes de um modelo de mercado são introduzidos pela promoção de dispositivos que favorecem a livre escolha dos usuários [...], pela valorização das virtudes da concorrência entre estabelecimentos escolares.” (p. 42).

Esses traços, que realçam a assimilação do conceito de quase mercado na gestão educacional, supondo diversificações na oferta educacional como condição de produção da qualidade, são incompatíveis com a concretização do direito de todos à educação (SOUSA; FREITAS, 2004; SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

No Brasil, contamos com diversos estudos e pesquisas que trazem elementos teóricos e empíricos que apoiam encaminhamentos à necessidade de redirecionamento e ampliação da concepção de avaliação da educação básica, pressupondo o alargamento da abrangência de focos a serem analisados, bem como a análise articulada de diversos

fatores que incidem na qualidade da educação. O desafio é buscar alternativas e propostas que caminhem nessa direção.

A expectativa deste texto é trazer contribuições para o debate que possam iluminar proposições relativas à avaliação da educação básica, ou seja, ir além de críticas à concepção e procedimentos que têm sido dominantes. Com esse propósito são destacadas indicações constantes do projeto de lei que cria o PNE e recomendações do documento-referência da Conae/2014 em relação à avaliação, ao que se segue a apresentação de elementos para o delineamento de uma sistemática de avaliação que, em meu entender, interage com princípios proclamados nesses documentos. Esta proposição é a que consta de documento elaborado por Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil¹ – no qual atuei como consultora –, que teve como uma de suas atribuições a proposição de diretrizes e metodologias de avaliação direcionadas à educação infantil. O recurso a esta produção decorre do reconhecimento de que a abordagem suporta sua extensão para as outras etapas da educação básica, ou seja, o ensino fundamental e o ensino médio.

O projeto de lei do novo PNE

No projeto de lei que trata do PNE, várias referências são feitas à avaliação, seja em relação à educação básica, seja em relação à educação superior. No que se refere à educação básica, é previsto o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, entretanto a ênfase do que é previsto em seu conteúdo recai em formulações que expressam uma associação entre avaliação e exame, com foco em indicadores de rendimento escolar dos alunos apurados em exames nacionais. O modo como se apresenta a maioria das formulações relativas à avaliação induz a que esse sistema reproduza iniciativas já em curso no País ou, mesmo, venha a ampliá-las – como é o caso de universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio (Meta 3, estratégia 3.4) ou instituir instrumentos de avaliação nacional para aferir a alfabetização das crianças (Meta 5, estratégia 5.2) –, sem inovação em seus delineamentos.

Nessa mesma direção, o projeto de lei refere-se a índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), prevendo, na Meta 7, fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, estabelecendo médias nacionais a serem atingidas nos anos iniciais do ensino fundamental, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Não se identifica indicação de que venham a ser incorporadas outras variáveis ao indicador, embora sejam previstas outras vertentes a serem avaliadas, como é o caso da avaliação institucional. Nota-se que o art. 11, em seu § 1º, inciso II, prevê que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica contemple

indicadores de avaliação institucional, relativos a características do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos de gestão, entre outras relevantes. (BRASIL, 2010).

Vale realçar que a avaliação institucional representa uma possibilidade de ampliação de indicadores a serem analisados para apreciar a qualidade da educação, no entanto, nessa vertente avaliativa, não se evidencia, como no caso dos exames, um detalhamento de sua implementação, nem a indicação de como articular os resultados de exames aos resultados da avaliação institucional. Da mesma forma e com igual alerta, menciona-se que se prevê, no texto do projeto de lei, induzir a um processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica.

Cabe destacar, ainda, que se anuncia no projeto de lei a avaliação da educação infantil, até então não contemplada nas iniciativas do governo federal direcionadas à avaliação da educação básica, embora integre esse nível de ensino desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal. A Meta 1 do projeto de lei, estratégia 1.6, estabelece:

implantar, até o segundo ano da vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes. (BRASIL, 2010).

Se por um lado há que se valorizar a inserção explícita dessa etapa de ensino no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com foco nas condições de oferta, por outro, o que prevê a Meta 5, estratégia 5.2, a seguir citada, poderá vir a induzir a antecipação de iniciativas de avaliação de desempenho das crianças em nome de melhor prepará-las para os testes subsequentes.

instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2010).

Além do que foi aqui destacado, há outras referências à avaliação no âmbito da educação básica, como a previsão de estabelecimento de indicadores específicos de qualidade da educação especial, institucionalização de sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas, e até mesmo a previsão de implantação de acompanhamento dos profissionais iniciantes, além de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do

magistério da educação básica. Também, há menção a se assegurar a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

As sucintas referências ao que prevê o projeto de lei do PNE ilustram a ênfase dada à avaliação. No entanto, mesmo considerando as menções a procedimentos de avaliação da qualidade da educação, constantes do texto, que vão além dos exames, nota-se, como já mencionado, a centralidade nesse procedimento. Vale o registro de que as iniciativas de avaliação previstas, que extrapolam os alunos, tendem a focar apenas o professor ou a escola como objetos de avaliação, estando ausentes proposições que abranjam as instâncias governamentais e suas políticas, que, sem dúvida, condicionam as possibilidades de produção de uma dada qualidade da educação básica.

Nota-se, por fim, que o texto não promove, por meio das estratégias delineadas, o desenvolvimento de mecanismos de avaliação que se realizem com base na cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios – o que é anunciado no art. 11 –, com indicação de responsabilidades de cada um deles e sua articulação na implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. É clara a centralidade atribuída à União em sua condução, induzindo a perpetuar a tendência de reprodução, pelos entes subnacionais, da concepção de avaliação pautada pelo Governo Federal.

O documento-referência da Conae

Não se pretende, nos limites deste texto, retomar as inúmeras referências¹ à avaliação no documento-referência da Conae/2014, o que suscita uma discussão mais ampla e articulada com a própria concepção de qualidade que norteia o conjunto de indicações elencadas no documento, o qual subsidia as conferências livres, municipais, intermunicipais, estaduais e distrital, em realização no ano de 2013.

É sempre oportuno, no entanto, lembrar a necessidade de se estar atento às finalidades que se pretende que venha a servir uma avaliação. A avaliação não é um processo meramente técnico; ela expressa uma postura política e implica valores e princípios, refletindo uma concepção de educação, de escola e de sociedade (SOUSA, 1986). Portanto, qualquer perspectiva que se delineie para a avaliação da educação básica necessariamente é expressão de uma dada noção de qualidade e traz consequências sociopolíticas.

Desde a Conae/2010 vem se desencadeando o debate sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação, com a participação de múltiplos atores sociais e políticos, referenciado em uma noção de qualidade, o que significa, no limite, tornar realidade o direito à educação, como condição para a participação social, nas dimensões econômica e política.

A Conae/2010 apresentou, entre os subsídios para a formulação de políticas que se constituíssem em referências para a elaboração do Plano Nacional de Educação

2011-2020, propostas relativas à avaliação. No entanto, ao se observar a versão do projeto de lei que está em análise, ao qual nos referimos na seção anterior deste texto, é possível afirmar que as recomendações foram parcialmente incorporadas e que, do modo como se apresentam, não possibilitam afirmar seu potencial de virem a concretizar a noção de qualidade que as acolheu naquele momento e que é reafirmada no documento-referência da Conae/2014, como ilustra a transcrição que se segue:

A educação de qualidade visa à emancipação dos sujeitos sociais e não guarda em si mesma um conjunto de critérios que a delimite. É a partir da concepção de mundo, sociedade e educação que a escola procura desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes para encaminhar a forma pela qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. A 'educação de qualidade' é aquela que contribui com a formação dos estudantes nos aspectos culturais, antropológicos, econômicos e políticos, para o desempenho de seu papel de cidadão no mundo, tornando-se, assim, uma qualidade referenciada no social. Nesse sentido, o ensino de qualidade está intimamente ligado à transformação da realidade. (BRASIL, 2013, p. 52).

Pautando-se nessa concepção, são apresentadas no documento-referência indicações específicas à avaliação, algumas delas aqui reproduzidas:

- » Garantir, por meio do PNE e do SNE, condições para que as políticas educacionais, concebidas e implementadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam a “efetivação de uma avaliação educacional emancipatória para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos.” (BRASIL, 2013, p. 15).
- » Acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e planos nacionais, estaduais e municipais de educação, com ampla, efetiva e democrática participação da comunidade escolar e da sociedade.
- » Criar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e consolidar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e Pós-Graduação, visando à melhoria da aprendizagem, dos processos formativos e de gestão, respeitando a singularidade e as especificidades das modalidades, dos públicos e de cada região.
- » A avaliação precisa abranger não apenas a aprendizagem, mas também os fatores que a viabilizam, tais como: políticas, programas e ações, de modo que ela esteja embasada por uma concepção de avaliação formativa que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional, e articulada com indicadores de qualidade.
- » A avaliação deve considerar não só o rendimento escolar, mas precisa analisar todo o processo educativo, levando em consideração as variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional nas práticas pedagógicas; os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos

professores; as condições físicas e equipamentos das instituições educativas; o tempo diário de permanência do estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos políticos-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos estudantes; e o número de estudantes por professor na educação em todos os níveis, etapas e modalidades, nas esferas pública ou privada.

- » Induzir processo contínuo de autoavaliação institucional.

Essas afirmações e proposições remetem a uma avaliação que possibilite o julgamento da realidade educacional – em sua diversidade – e apoie políticas e programas, desde os níveis centrais até a escola. Pressupõem que o processo avaliativo inclua ações coordenadas pelos diferentes níveis de governo; produza informações capazes de balizar iniciativas das diversas instâncias governamentais; seja abrangente, abrangendo indicadores relativos a acesso, insumos, processos e resultados; e considere os determinantes intra e extrainstitucionais que condicionam a qualidade da educação. Ainda, ao pautarem-se por uma perspectiva democrática e inclusiva, induzem ao estabelecimento de relações compartilhadas, remetendo a que se dê centralidade ao controle social da qualidade da educação.

Nessa direção, o que se vislumbra é o desafio de delinear um sistema de avaliação que sirva à democratização da educação e, nesse sentido, revista-se de características que possibilitem subsidiar (SOUSA, 2009):

- » a análise da implementação das políticas educacionais e do papel e da função desempenhados pelas instâncias governamentais, em direção à construção de uma educação de qualidade para toda a população;
- » as instituições educacionais na definição de prioridades e encaminhamentos de decisões que possibilitem o aprimoramento de seu trabalho.

Uma avaliação de acordo com a Conae 2014

O que apresento nesta seção é resultado da produção do Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil, constituído por meio de portaria ministerial do Ministério da Educação, com representantes de instâncias governamentais e não governamentais. São aqui reproduzidos alguns aspectos tratados no documento intitulado *Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação* (2012)³, sendo retiradas menções específicas à educação infantil⁴, pois se acredita que a abordagem assumida para avaliação da educação infantil aplica-se, em realidade, à educação básica em suas diferentes etapas.

O documento propõe a construção de uma **sistemática** de avaliação da educação, o que supõe assumir a avaliação não como atividade pontual, mas sim como processo, que requer o delineamento de atividades inter-relacionadas, garantindo um fluxo de produção de informações, análise, julgamento e decisões que apoiem continuamente a execução das políticas e programas.

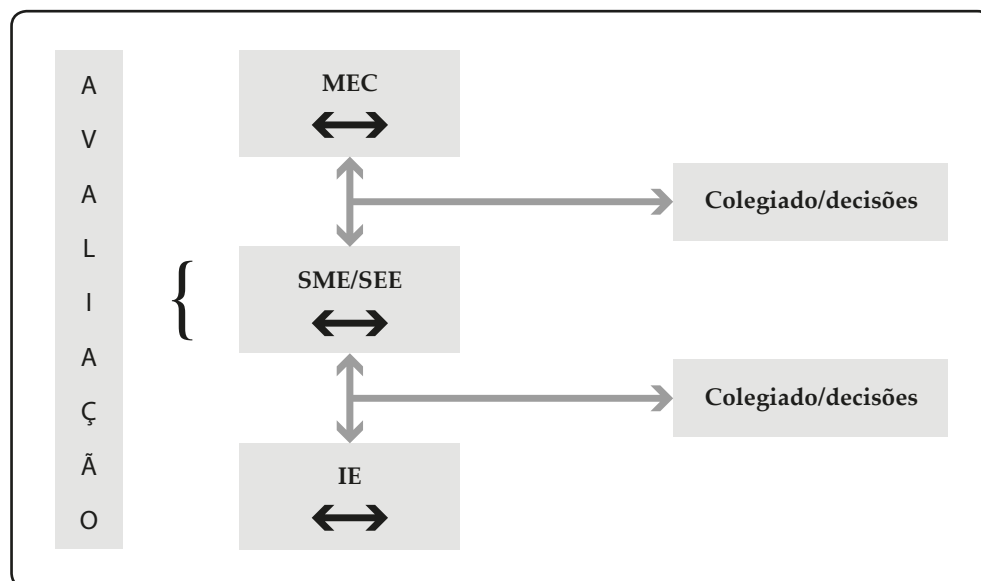
Para tanto, realça-se a necessária colaboração entre os entes federados nesse processo de se constituir a avaliação da educação, o que remete à construção de acordos quanto à noção de qualidade a ser assumida como marco de referência, combinando-se indicadores comuns e outros específicos de cada estado e município.

A definição de critérios e padrões de referência é condição para que os resultados das avaliações das diferentes instâncias possam ser cotejados e venham a subsidiar decisões de aprimoramento de políticas, propostas e ações do Ministério da Educação, das secretarias estaduais e municipais de educação e das instituições educacionais. Deve-se atentar que já se dispõe de estatísticas educacionais a serem incorporadas na avaliação, ou seja, sua apropriação pelas diferentes instâncias pode evitar superposição de levantamento de dados.

A sistemática, tal como delineada no documento relativo à educação infantil, prevê fluxos específicos, mas relacionados entre si, quais sejam:

- » **fluxo descendente** – avaliação realizada pelas instâncias de governo das instâncias sob sua coordenação, incluindo-se as instituições educacionais;
- » **fluxo ascendente** – avaliação realizada pelas instituições educacionais das instâncias governamentais e pelas secretarias municipais/estaduais de educação de políticas e programas implementados pelo MEC;
- » **fluxo horizontal** – autoavaliação das instâncias envolvidas na educação básica – Ministério da Educação, municípios/estados e instituições educacionais.

Para garantir a interlocução dos resultados da avaliação e sua tradução em aportes para a definição de prioridades de ação, faz-se necessário definir instâncias responsáveis pela consolidação e articulação de resultados e propostas. Além de decisões que cada instância possa encaminhar de modo independente, há que pôr em relação análises produzidas pelos diversos sujeitos. Por exemplo, as instituições educacionais podem identificar problemas a serem resolvidos, cujas soluções extrapolam suas condições de realização e demandam atuação das secretarias de educação; também, os resultados da avaliação institucional, produzidos pelos estabelecimentos educacionais, interpretados em seu conjunto, trazem pistas para a definição de prioridades e formulação de políticas educacionais; e, do mesmo modo, as avaliações das redes municipais de ensino iluminam as decisões em âmbito do Ministério da Educação. A Figura 1, a seguir, ilustra o delineamento proposto.

Figura 1 – Sistemática de avaliação.

A noção de sistemática de avaliação, que integra fluxos concomitantes e complementares de decisão, procura concretizar a noção de avaliação como um meio que contribui ao propósito mais amplo de melhorar a qualidade da educação.

Chama-se a atenção para a presença de instâncias de articulação dos resultados das avaliações e encaminhamentos de decisões, remetendo à possibilidade de concretização do controle social da qualidade da educação. Ter como alvo a organização e o fortalecimento de colegiados em todos os níveis da administração da educação implica participação, no sentido de partilhar poder de decisão. Tal perspectiva deve permear não apenas as escolas, mas todos os níveis da administração pública (SOUSA, 2009).

No caso da proposição delineada para avaliação da educação infantil, foram detalhados indicadores de avaliação, com base em documentos do MEC, preparados diretamente ou por ele apoiados em sua elaboração, com elementos que apontam para expectativas de qualidade a serem atendidas, seja quanto à oferta, a insumos, a processos ou a produtos.

Acredita-se que o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação tal como aqui esboçada tem potencial de contribuir para a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Notas

- 1 O Grupo de Trabalho, integrado por representantes de diversos órgãos e entidades, governamentais e não governamentais, foi instituído pela Portaria Ministerial nº 1.147, de 2011 do Ministério da Educação.

- 2 A palavra 'avaliação' é utilizada 65 vezes no decorrer do documento-referência da Conae/2014, em relação à educação básica ou à educação superior.
- 3 O documento pode ser acessado integralmente no endereço: portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11990&Itemid=
- 4 Há substituição da expressão educação infantil por educação básica em alguns dos trechos aqui reproduzidos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.

_____. Ministério da Educação. **Educação infantil**: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Brasília, DF: MEC, out. 2012. (Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.147/2011, do Ministério da Educação). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>. Acesso em: 21 maio 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014 – o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2013.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 19-46.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. **Avaliação da aprendizagem na escola de 1º grau**: legislação, teoria e prática. 1986. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1986.

_____. Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação. **Pesquisaeduca**, v. 1, n. 2, p. 89-92, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquisaseduca/article/view/20>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Políticas de avaliação e gestão educacional no Brasil: década de 1990 aos dias atuais. **Educação em Revista**, n. 40, p. 165-185, 2004.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Políticas de avaliação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em julho de 2013

Collaborative assessment and with social control

ABSTRACT: Based on the bill which created the new National Education Plan (PNE) and on the recommendations of the 2014 Conference on Education (Conae) reference document, this paper proposes the implementation of an assessment system, which brings together concomitant and complementary decision flows while presuming collaboration between federal entities and stages of social control.

Keywords: Educational Assessment. Assessment of basic education. Collaboration on assessment. Assessment and social control.

Evaluation collaborative et avec contrôle social

RÉSUMÉ: Basé sur le projet de loi qui a créé le nouveau PNE et sur les recommandations du document de référence de la Conae/2014, le texte propose la mise en place d'un système d'évaluation qui intègre les flux simultanés et complémentaires de décision, ce qui suppose la collaboration entre les états fédéraux et les instances de contrôle social.

Mots-clés: Evaluation pédagogique. Evaluation de l'éducation de base. Collaboration en matière d'évaluation. Evaluation et contrôle social.

Evaluación colaborativa y con control social

RESUMEN: Basado en el proyecto de ley que crea el nuevo PNE y en las recomendaciones del documento-referencia de la Conae/2014, el texto propone la implantación de una sistemática de evaluación, que integre flujos de decisión paralelos y complementares, suponiendo la colaboración entre los entes federados y las instancias de control social.

Palabras clave: Evaluación educacional. Evaluación de la educación primaria. Colaboración en la evaluación. Evaluación y control social.

Avaliação da educação básica

Seus limites e possibilidades

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA*

RESUMO: Este artigo traz reflexões sobre a avaliação da educação básica no Brasil. Aponta os avanços que ocorreram nos últimos anos e os limites da atual sistemática de avaliação no País. A partir do projeto para o PNE 2011/2020, mostra a necessidade de contextualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Palavras-chave: Avaliação. Educação básica. Indicadores. Ideb.

Introdução

A sistemática de avaliação da educação básica no Brasil teve um grande impulso a partir de 1988, quando os exames padronizados começaram a ser usados, ainda de uma forma amostral.

Com a introdução da Prova Brasil, em 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) sofreu ampla reformulação. De um exame amostral e bianual passou a configurar-se como uma sistemática de avaliação, em larga escala, de caráter universal e, ainda, bianual. Os dados das redes e das escolas foram amplamente divulgados, com grande exposição, tanto na mídia quanto nos veículos de comunicação internos aos sistemas. Os conceitos de responsabilização e mobilização social foram introduzidos na avaliação.

O Censo da Educação Básica foi alterado e passou a ser feito não apenas por escola, mas também por aluno. A partir do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, os dados do censo e os resultados dos testes passaram a ser usados na construção de indicadores que pudessem aferir a qualidade da educação básica.

* Doutor em Psicologia. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC) e membro do Conselho de Administração do Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). São Paulo/SP - Brasil.

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007).

Os indicadores, tanto os utilizados na educação básica quanto aqueles implantados na educação superior, procuram explicitar aspectos da realidade, permitem o monitoramento e ainda exercem função de síntese, objetivando, dessa maneira, ajudar o poder público a tomar decisões referentes às políticas públicas.

O Ideb é um dos indicadores educacionais de maior repercussão na sociedade brasileira e sintetiza informações a partir do resultado da combinação de dois fatores:

- » pontuação média dos estudantes presentes nas escolas no dia da Prova Brasil, ao final de determinada etapa da educação básica – APRENDIZADO;
- » taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino obtida com os dados do censo escolar – FLUXO.

Nesses quase seis anos de utilização do Ideb, constatamos aspectos que podem ser classificados como positivos, ao lado de outros que mostram limitações na própria conceituação desse indicador e no uso que se está fazendo dele.

De acordo com a Nota Técnica do Inep:

Indicadores educacionais como o Ideb são desejáveis por permitirem o monitoramento do sistema de ensino do País. Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamiento de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional, está em:

- a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência;
- b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. (BRASIL, 2008a, p. 2).

Além de articular os conceitos de fluxo e desempenho, o Ideb fornece informações importantes para as escolas e sistemas, por revelar boas práticas e, também, apontar aquelas escolas ou redes que estão com dificuldades e precisam receber apoio técnico.

Nesse sentido, com a atual sistemática de avaliação da educação básica, os gestores e os professores podem identificar habilidades e dificuldades dos estudantes nas áreas de leitura e matemática.

Outra característica do Ideb está em definir metas objetivas e individualizadas para cada escola, município e estado brasileiros, buscando atingir uma meta nacional

equivalente aos países desenvolvidos. Tais metas não vão se alterar de acordo com as mudanças dos governantes e permitem o acompanhamento por parte de pais, educadores, gestores e da sociedade em geral.

Previsto, também, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ideb introduz no sistema de avaliação os conceitos de responsabilização e mobilização social. Como o Ideb é calculado numa escala de 0 a 10, é possível a atribuição de responsabilidades aos agentes educacionais envolvidos e, paralelamente, que seja empreendida mobilização da sociedade brasileira a favor da educação.

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como accountability) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (BRASIL, 2008b, p. 11).

Nestes últimos anos, está sendo construído no País um sistema de avaliação complexo, que reúne informações sobre o desempenho dos estudantes, das escolas e dos sistemas. Dados fundamentais para o planejamento das políticas públicas são coletados pelos questionários da Prova Brasil. Os censos da educação básica e da educação superior reúnem relevantes informações para os gestores e pesquisadores.

No entanto, a atual sistemática de avaliação da educação básica apresenta sérias limitações, que necessitam ser superadas, para que a educação possa, efetivamente, assumir características de qualidade e equidade.

Limites do Ideb

As avaliações externas, baseadas nos testes de larga escala, não são suficientes para compreender a amplitude e a complexidade da realidade da escola, ainda mais quando somente dois fatores avaliativos de qualidade (fluxo e desempenho) são utilizados e são contempladas apenas as dimensões de leitura e matemática.

São muitos os fatores que interferem na vida da escola e não podemos cultivar a ilusão de um indicador único de qualidade. A escola é uma instituição complexa que exige muitos olhares. A verdade está no todo e o desafio da complexidade é o desafio da visão global. “As pessoas desprovidas da noção de totalidade desenvolvem uma inteligência que apenas consegue perceber fragmentos do complexo do

“... mundo, fracciona os problemas, unidimensionando o que é multidimensional.” (MORIN, 2001, p.16).

A sistemática de avaliação da educação básica implantada em nosso país não considera outras variáveis essenciais para se dimensionar a qualidade educacional: infraestrutura e recursos pedagógicos, gestão educacional, formação de professores, condições de trabalho dos profissionais da educação, nível socioeconômico dos alunos, características étnico-raciais e outras.

O Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) apresenta o horizonte que deve nortear o entendimento sobre a prática da avaliação na educação básica:

[...] a avaliação deve considerar o rendimento escolar, mas, também, situar as outras variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional na efetivação e consolidação das práticas pedagógicas, os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e de equipamentos das instituições; o tempo de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes que necessitam de maior apoio; e o número de estudantes por professor/a em sala de aula, dentre outros, na educação básica e superior, pública e privada. (BRASIL, 2013, p. 60).

Como consequência dessa prática de avaliação, que não leva em consideração todos os determinantes do ato educativo, os resultados do Ideb têm sido utilizados para implementar políticas equivocadas de responsabilização individual dos professores pelo sucesso ou fracasso atingido. Implanta-se uma suposta meritocracia e são instituídos bônus como prêmios.

É exatamente esta uma das queixas mais frequentes dos professores das escolas públicas, com relação ao uso que está sendo feito do Ideb: a de que, em geral, o professor é responsabilizado individualmente pelo sucesso ou fracasso dos alunos e da escola. Ao assim proceder, os sistemas estaduais ou municipais não levam em consideração variáveis, como a infraestrutura ou o repertório familiar dos alunos, que estão fora do controle dos docentes.

Com toda a razão, os professores argumentam que o poder público oferece, em muitos locais, uma escola sem condições de infraestrutura, com alunos oriundos de família de baixa renda, com pais quase analfabetos, e pretende comparar o desempenho dessa escola com outras escolas bem equipadas, situadas em um território com muitos equipamentos públicos e frequentadas por alunos cujos pais têm elevado nível cultural.

Corolário dessa situação é que pode ocorrer que uma escola apresente um alto Ideb e desigualdade. Os gestores não dispõem de informações, a partir do Ideb, sobre

as razões do resultado obtido por determinada escola e sobre o desempenho de alunos pobres, negros, pardos ou índios. Podemos chegar, então, ao paradoxo de uma escola com bom desempenho no Ideb praticar a discriminação ou não ter estratégias para lidar com a desigualdade.

A relação entre indicadores da qualidade da educação e equidade é de fundamental importância no contexto atual da sociedade brasileira, profundamente marcada pela desigualdade. Trata-se de uma característica que envolve questões de raça, gênero, nível socioeconômico e que se configura, também, em relação às regiões geográficas em que o país é dividido.

Na área da educação, encontramos disparidades que se constituem em atentado ao direito de todos os brasileiros de terem acesso a uma educação de qualidade.

Esse direito foi reconhecido recentemente pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que determinou, entre outros pontos, a ampliação da obrigatoriedade do ensino a todas as etapas da educação básica, dos quatro aos 17 anos. Essa exigência deverá ser implementada progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação e com apoio técnico e financeiro da União.

Universalizar a educação básica com qualidade e equidade constitui o desafio mais urgente na atual realidade educacional do Brasil. O Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão ligado à Presidência da República, já no seu primeiro relatório em 2006, apontava o macroproblema da educação brasileira: o nível de escolaridade da população é baixo e desigual (BRASIL, 2006).

Nestes últimos anos, podem-se constatar muitos avanços em nossa realidade educacional. Com certeza, muito foi feito! No entanto, o muito que fizemos, tendo em vista o descaso com que foi tratada a educação nos últimos séculos, ainda é pouco. Ademais, sinaliza o relatório do Observatório da Equidade: “o ritmo é lento”! (BRASIL, 2006).

A superação desse contexto de profunda desigualdade exige que sejam implementadas políticas públicas estruturantes, que permaneçam no tempo, envolvam vários atores, estejam integradas a outras políticas públicas setoriais, prevejam sistemas de monitoramento e avaliação e, dessa forma, caracterizem-se como políticas de estado e não, apenas, de governo.

Para que isso ocorra é absolutamente indispensável que todos os gestores tenham acesso a indicadores que lhes forneçam informações substantivas e totalizantes sobre a qualidade social da educação; e esta, por sua vez, deve incorporar necessariamente o conceito de igualdade.

A construção do Sistema Nacional de Educação, com a devida regulamentação do Regime de Colaboração, constituir-se-á em medida estruturante para avançar na concepção mais ampla da educação enquanto sistema e na sua integração às outras políticas públicas.

Acrescente-se que, em decorrência da atual sistemática de avaliação em vigor, observa-se um efeito perverso da implantação do Ideb, ou seja: há um afunilamento curricular na educação básica, em virtude da supervalorização de leitura e matemática. Como somente essas áreas são utilizadas para se chegar ao Ideb, as escolas e os sistemas municipais e estaduais tendem a dar-lhes maior importância, em detrimento das outras que compõem o projeto curricular, como artes, ciências, história etc.

Outro efeito perverso do uso que se faz do Ideb origina-se do fato de o bom aluno ou o conjunto de bons alunos de uma turma que realiza a Prova Brasil afetar todo o resultado final. Isso porque, como o Ideb trabalha com a média dos resultados obtidos pelos alunos presentes no dia da prova, a escola pode buscar elevar a sua “nota”, impedindo a presença dos alunos mais fracos.

Não obstante, as metas delineadas para o Ideb vêm sendo atingidas. Entretanto, observa-se que, em alguns lugares, as políticas públicas decorrentes da avaliação têm redundado no aumento da competição entre escolas e sistemas, no uso de “cursos” unicamente para os professores elaborarem testes e adestrarem os alunos na resposta aos itens e no uso e abuso de aulas de reforço, no contraturno, como estratégia pedagógica.

No processo de aperfeiçoamento da avaliação da educação básica, é preciso tomar cuidado com a divulgação e com o uso do Ideb, pois ele tanto pode ajudar a implementar políticas públicas adequadas quanto pode contribuir para o aligeiramento do entendimento do que é qualidade da educação.

O Ideb foi desenvolvido para fornecer informações sobre fluxo e aprendizado. Sendo assim, não pode se converter em um *ranking* de escolas e sistemas. Quando isso acontece, os indicadores são tomados como dados absolutos e isolados, sem a devida contextualização. Dessa forma, as comparações, quando ocorrem, são irreais.

Possibilidades do Ideb

Para que se possa atingir uma qualidade da educação que satisfaça ao direito subjetivo de todo ser humano, é necessário, além do cumprimento de metas, o delineamento de outras dimensões da educação, abarcando outros indicadores, que possam contemplar uma visão de totalidade do contexto em que ela se dá.

É nessa perspectiva que deve ser considerada a exigência prevista no artigo 11 do Projeto de Lei referente ao Plano Nacional de Educação, atualmente em tramitação no Congresso Nacional:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da

educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias.

1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada dois anos:

I - **indicadores de rendimento escolar**, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e os dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II- **indicadores de avaliação institucional**, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (das) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. (BRASIL, 2010).

No Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação, os seguintes aspectos devem ser ressaltados:

- » a exigência do Regime de Colaboração para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Como o Brasil é uma República Federativa, para que se concretize um Sistema Nacional de Avaliação é indispensável a previsão legal do Regime de Colaboração;
- » a avaliação constituindo-se em fonte de informação para a qualidade da educação e para as políticas públicas;
- » a presença de indicadores do rendimento escolar e, simultaneamente, de dimensões institucionais. Essa característica contribuirá para a necessária visão de totalidade para se avaliar a qualidade social da educação;
- » os testes de larga escala, que deverão ser realizados com a presença de pelo menos 80% dos alunos de cada ano escolar. Essa medida diminuirá a probabilidade da existência de estratégias para controlar os resultados por parte dos gestores, como, por exemplo, o incentivo para que alunos com dificuldades não compareçam no dia do exame.

Considerações finais

A sistemática de avaliação da educação básica se desenvolveu muito no Brasil nos últimos anos. Importantes indicadores foram criados e o Censo Escolar da Educação Básica sofreu uma série de alterações que o credenciaram, ainda mais, a fornecer valiosas informações para a avaliação e para o desenvolvimento de políticas públicas.

De acordo com a proposta do novo Plano Nacional de Educação, o desafio que

agora se apresenta é a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica que, a partir de uma visão sistêmica e de totalidade, “compreenda os resultados escolares como consequência de uma série de fatores extraescolares e intraescolares, que intervêm no processo educativo.” (BRASIL, 2013, p. 53).

O Ideb significou um importante avanço para o acompanhamento da qualidade da educação básica no Brasil, ao reunir, de forma sintética, dois importantes fatores: fluxo e aprendizado. Levando-se em consideração os argumentos usados nas páginas anteriores, é fundamental que esse indicador seja mantido, mas aperfeiçoado.

A exigência básica é que o Ideb seja devidamente contextualizado, a partir da consideração dos múltiplos fatores, como, por exemplo, a infraestrutura e recursos pedagógicos, características étnico-raciais, nível socioeconômico, nível de instrução dos pais, condições dos profissionais da educação e outras especificidades que interferem na atuação da escola.

A proposta do PNE, que envolve a criação de indicadores institucionais e a manutenção de indicadores do desempenho escolar, como o Ideb, certamente dará condições aos inúmeros atores educacionais de reverem a sua prática e estabelecerem políticas públicas mais adequadas.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório da Equidade. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília, DF: Observatório da Equidade, 2006. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Decreto nº 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, DF, 25 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Metodologia da concepção do Ideb (Nota técnica)**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**, 2008. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova

redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014 – o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 1 maio 2013.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 2. ed. Tradução de Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013

Assessment of basic education *Limitations and possibilities*

ABSTRACT: This article analyzes assessment of basic education in Brazil, pointing out the advances which have occurred in recent years and the limitations of the country's current assessment system. Taking as its starting point the National Education Plan (PNE) 2011-2020, it shows the need for contextualizing the Brazilian Education Quality Index (Ideb).

Keywords: Assessment. Basic education. Indicators. Ideb.

Evaluation de l'éducation de base *ses limites et ses possibilités*

RÉSUMÉ: Cet article réfléchit sur l'évaluation de l'éducation de base au Brésil. Il montre les progrès des dernières années et les limites du système actuel d'évaluation dans le pays. A partir du projet du PNE 2011/2020, il montre la nécessité de contextualisation de l'Indice de Développement de l'Éducation Basique (Ideb).

Mots-clés: Evaluation. Education de base. Indicateur. Ideb.

Evaluación de la educación básica *Sus límites y posibilidades*

RESUMEN: Este artículo trae reflexiones sobre la evaluación de la educación básica en Brasil. Destaca los avances que ocurrieron en los últimos años y los límites de la sistemática actual de evaluación en el País. A partir del proyecto para el PNE 2011/2020, muestra la necesidad de contextualización del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb).

Palabras clave: Evaluación. Educación básica. Indicadores. Ideb.

Responsabilização participativa

MARA REGINA LEMES DE SORDI*

LUIZ CARLOS DE FREITAS**

RESUMO: Discute processos de regulação da qualidade da escola pública, contradições, limites e consequências de modelos empresariais nas políticas públicas educacionais e apresenta modelos alternativos de avaliação para as redes de ensino sob responsabilização participativa, a fim de comprometer os coletivos das escolas com um pacto de qualidade, pelo direito do estudante à aprendizagem.

Palavras-chave: Reformadores empresariais. Escola pública. Responsabilização participativa. Políticas públicas. Qualidade.

Introdução

Rápidas mudanças na economia mundial recolocaram novas necessidades no plano educacional. Habitados a postergar investimentos na área educacional, muitos países estão agora na contingência de realizar reformas educacionais que negligenciaram por décadas.

No em que tais reformas são exigidas, inclusive do ponto de vista político, os administradores públicos se encontram na desconfortável situação de ter que mostrar resultados em curto espaço de tempo – não mais do que quatro anos. Surge, então, o desejo de encontrar atalhos para a agora pretendida qualidade da educação.

Empresários (dependentes da educação para garantir aumento de produtividade) e políticos (sempre dependentes de eleições para manter seus espaços) encontram um terreno comum de preocupações que coloca os primeiros como “reformadores

* Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas/SP - Brasil. E-mail: <maradesordi@uol.com.br>.

** Doutor em Ciências (Psicologia Experimental). Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas/SP - Brasil.

educacionais” e os últimos como “gestores de atalhos”. Os atalhos sugeridos vêm regados de fartos investimentos privados, apoio político e da mídia, reprocessando antigas ideias sobre a eficácia da gestão privada sobre a pública associadas a novas formulações, que aceleram a entrada da iniciativa privada na educação básica (ONGs, institutos, empresas de assessoria educacional, administração de escolas por concessão, acesso a recursos públicos pela iniciativa privada em atividades fins de educação, entre outras formulações).

Farta literatura internacional mostra a ineficácia desses atalhos e os seus efeitos colaterais destrutivos sobre a escola pública e o magistério (FREITAS, 2012; RAVITCH, 2011). Entretanto, a posição de “país colonizado” nos coloca como presa fácil dessas formulações.

Menos notadas que os atalhos milagrosos, é possível, no entanto, encontrar no cenário nacional e internacional outras formulações mais consequentes para alavancar as reformas educacionais necessárias e que têm demonstrado serem mais eficazes para melhorar a qualidade da educação.

O oposto da ideia do controle da escola por índices e exames proposta pelos reformadores empresariais tem paralelo no conceito de “confiança relacional” (BRYK; SCHNEIDER, 2002). Ela propõe que “a participação social não vincula apenas benefício material aos indivíduos, mas também importantes recompensas sócio psíquicas. [...] Os professores atribuem grande importância às recompensas psicológicas associadas ao seu trabalho.” (p. 15). Para os autores, a confiança relacional vê as trocas sociais de escolarização organizadas ao redor de um

[...] conjunto de papéis afins: professores com estudantes, professores com outros professores, professores com pais de aluno e com seu diretor. Cada parte mantém um entendimento de suas obrigações e tem alguma expectativa sobre as obrigações de outros. A manutenção (ou crescimento) da confiança relacional em um dado papel requer sincronismo nestas obrigações e expectativas mútuas. (p. 20).

Nesse sentido, continuam os autores, a dinâmica da confiança relacional está baseada numa combinação de quatro fatores: respeito, competência, consideração para com os outros e integridade. Uma deficiência em um desses critérios compromete a relação toda.

Nessa forma de conceber a construção da qualidade, as relações entre as pessoas contam mais que os números, ou, dito de outra forma, os números são consequências das relações. A responsabilidade pela criação de relações adequadas, no entanto, implica outros atores para além da escola. O Estado entra como um dos polos de negociação, sendo o outro formado pela própria escola e seus atores. E, assim como há papéis para os atores da escola, igualmente, há papéis que são esperados do Estado (FREITAS et al., 2009).

Esses elementos constitutivos do que chamamos “qualidade negociada” (BONDOLI, 2004) nos remetem a um aspecto de fundo, contido em um pequeno livro de Paulo Freire com o título *Extensão ou comunicação?* Escrito em 1969, em Santiago do Chile, quando trabalhava na reforma agrária daquele país, procurou analisar o problema da comunicação entre o “técnico agrícola extensionista” e o camponês (FREIRE, 1975).

Qual é a questão posta por Paulo Freire? É o contraponto entre “estender o conhecimento até alguém” ou “comunicar-se com alguém”. Após uma análise dos termos, o autor conclui que ao técnico agrícola “não lhe cabe estender suas técnicas, entregá-las, prescrevê-las”, não lhe cabe “persuadir” o camponês, mas sim realizar uma tarefa educativa onde atue “com outros homens sobre a realidade que os mediatiza”. E finaliza: “Como educador, se recusa a “domesticação” dos homens, sua tarefa [do técnico agrícola] corresponde ao conceito de comunicação, não ao de extensão.” (p. 24).

Mudança como processo

Essa reflexão deve servir para alimentar um profundo questionamento do conceito de “promoção de mudança” em nossas escolas. A noção de qualidade negociada, mencionada acima, traz a dimensão da mudança, da participação, a qual é, aqui, aprofundada por Paulo Freire.

É comum que se pense a mudança como produto de um centro difusor que atua na transferência desta (extensionismo) para as escolas. É como se uma secretaria de educação ou uma universidade pudesse se instalar como esse centro irradiador, que estendesse à prática das escolas a mudança. Tal concepção supõe que ela já esteja elaborada em algum lugar, fora do local onde ela tem que ocorrer, bastando para tal “persuadir” os atores locais para a “adoção” da mudança.

Entre os vários aspectos que essa concepção esquece, encontra-se o de que qualquer conhecimento externo a uma rede de ensino depende, para poder ser eficaz, de uma associação com o conhecimento interno, local, presente no interior das redes. Não levar em conta esse conhecimento já acumulado no interior das escolas é impedir o processo de mudança (GOUVEIA, 1992).

Essa crítica assenta-se no fato de que um problema, do ponto de vista dialético, não pode ser resolvido de fora dele, mas sim desde dentro dele, levando em conta as contradições reais da sua existência. Portanto, são os atores sociais envolvidos com os problemas os que detêm conhecimentos importantes sobre a natureza deste, seus limites e possibilidades.

A ideia de que a mudança é um processo está fortemente presente no conceito de qualidade negociada. A mudança é uma *construção local apoiada* e não uma *transferência* desde um órgão central para a “ponta” do sistema. Tal construção é guiada por um

projeto pedagógico da instituição, local – sendo consideradas as políticas globais –, que configura uma cesta de responsabilidades com as quais se compromete, demandando do poder público as condições necessárias para a sua realização.

Essa forma de relacionamento exclui tanto as formas autoritárias de gestão, asentadas na verticalização das decisões baseadas em números e metas quantitativas, quanto exclui igualmente o populismo e o democratismo de formas de gestão que transferem inadequadamente (para não dizer que abandonam) para a “ponta” as decisões, unilateralizando-as e omitindo-se.

É na tensão entre as políticas públicas centrais e as necessidades e projetos locais que se constrói a qualidade das escolas, a partir de responsabilidades publicizadas e assumidas coletivamente, articuladas ao projeto pedagógico da escola.

Nessa visão, não é suficiente incentivar as escolas a tomarem ciência da inovação das outras, mas elas precisam, depois disso, disporem de um processo de reconstrução da inovação nos limites da sua realidade. Será necessário reconstruir a inovação em seu novo *habitat*. Se nos processos produtivos com os quais os reformadores empresariais estão familiarizados pode-se copiar a inovação, na escola, a impossibilidade da padronização de operações, a natureza do processo e dos atores envolvidos impede o sucesso pela via da cópia. Inovações que não são reconstruídas têm vida curta e acabam sendo abortadas em momentos posteriores.

Não bastasse esse aspecto, as políticas educacionais dos reformadores focam aspectos restritos da formação humana, vinculados às necessidades do funcionamento do aparato empresarial, que não necessariamente significam um melhor preparo para a juventude e nem mesmo a alardeada possibilidade de ser mais “competitivo internacionalmente”. Para Levin (2012, p. 1),

em todo o mundo ouvimos falar bastante sobre a criação de escolas de classe mundial. Normalmente, o termo refere-se a escolas cujos alunos recebem pontuações muito elevadas em comparações internacionais de desempenho de estudantes como o PISA ou o TIMSS. A prática de restringir o significado de escolas modelos ao critério estreito de pontuação de desempenho é normalmente premissa da visão de que os resultados dos testes estão intimamente ligados à formação de uma força de trabalho capaz e a uma economia competitiva. Na verdade, as relações entre os resultados medidos em testes e os ganhos de produtividade são modestas e explicam uma parcela relativamente pequena da maior ligação entre nível educacional e os resultados econômicos. O que é omitido em tais avaliações estreitas são os efeitos que a educação tem sobre o desenvolvimento das capacidades e habilidades interpessoais e intrapessoais e que afetam a qualidade e a produtividade da força de trabalho [...] a busca por escolas de classe mundial deve abranger uma série de características do desenvolvimento humano que se estendem muito além de resultados dos testes.

Seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista educacional, nota alta não é sinônimo de boa educação (RAVITCH, 2010). Não se torna um país competitivo

ensinando a fazer “x” em testes padronizados. São outras as habilidades que fazem a diferença, como mostra Levin.

Modelos alternativos

A busca de outra ética e epistemologia para os processos de regulação da qualidade da escola pública tem desafiado as redes de ensino a conceber e implementar modelos alternativos, a que denominamos “responsabilização participativa”.

Assentados nas categorias da participação e da negociação com os atores sociais implicados, esses processos, mais do que incluir os atores, buscam com eles deliberar sobre os objetivos e compromissos inerentes às concepções mais amplas de qualidade educacional capazes de servir a interesses emancipatórios.

A responsabilização participativa inscreve-se como forma de contrarregulação (FREITAS et al., 2012) e envolve esforços coordenados dos múltiplos atores interessados na defesa de uma qualidade educacional que se confronte com a lógica das políticas imediatistas e restritas a interesses específicos de setores econômicos. Implica exercitar o coletivo da escola em processos de apropriação dos problemas do cotidiano e refletir sobre o futuro, principal função dos processos avaliativos.

Afonso (2012) enfatiza que

precisamos resgatar criticamente a problemática da *accountability*, enclausurada atualmente nas lógicas do *pensamento único*, neoconservador e neoliberal. Há outras alternativas que podem e devem ser reflexivamente consideradas e postas em prática, sobretudo por terem maior densidade teórico conceitual e/ou pertinência política e educacional. (p. 477).

Alianças entre profissionais da educação e a comunidade escolar, alianças entre professores que atuam nas universidades e professores que atuam nas escolas são inadiáveis de modo a superar o distanciamento entre segmentos reconhecidamente comprometidos com causas comuns, que, paradoxalmente, têm agido de forma desarticulada desperdiçando saberes e poderes em momento tão decisivo para as políticas educacionais.

Essa recomposição de forças pode jogar a favor do desenvolvimento de novas relações dentro e fora da escola, reforçando a aprendizagem estratégica da competência coletiva dos atores sociais em prol da escola pública de qualidade.

[...] configurar uma *accountability* democraticamente avançada, o que inclui a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais, a cidadania crítica, a participação, o empowerment, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros. (AFONSO, 2012, p. 478).

No entanto, políticas públicas educacionais regidas pelo conceito da emancipação requerem cuidado com as formas de implementação que elegem para que ultrapassem a retórica discursiva da participação, da democracia e da negociação.

A legitimidade política que postulam implica a inclusão de todos os atores escolares nos processos decisórios. O que está em jogo é incluir para dialogar em condição de maior simetria e justiça social, para que se delibere tendo como referência os interesses dos estudantes. Implica assegurar ao magistério seu espaço de criação e invenção, mas, sobretudo, implica confiar no coletivo da escola (alunos, gestores, professores, pais e funcionários). A estratégia, aqui, não é escolher “um” responsável e confiar nele, mas organizar o coletivo, apostar na elevação das relações e publicizar compromissos.

Temos tido dois movimentos nas políticas educacionais: um primeiro escolhe o professor como o ator principal para em seguida responsabilizá-lo, exclusivamente, pelos resultados da escola, submetendo-o a processos meritocráticos associados a avaliações de desempenho que definem seu próprio salário. Este é o caminho escolhido pelos reformadores empresariais da educação. Um segundo propõe confiança irrestrita no professor, pela elevação de sua qualificação, salários adequados, condições de trabalho, número de alunos reduzido em sala de aula. Este é o caminho de políticas educacionais que se têm contraposto aos reformadores empresariais, em especial o modelo finlandês (DESCAMPS, 2012).

Sem dúvida que o segundo modelo está mais perto do sucesso e do que nós defendemos. Entretanto, mesmo esse segundo modelo padece de uma “centralidade no professor”, que implica o apagamento dos demais atores escolares. O que propomos é uma ampliação desse segundo modelo, criando instâncias participativas nas escolas que incluem o professor, mas não se restringem a ele. Em nossa proposta, a construção do coletivo escolar como uma instância organizadora da qualidade da escola é um aspecto fundamental.

Participação e negociação

Mais importante do que o jeito como se estruturam os formatos avaliativos alternativos, são as relações intersubjetivas que oportunizam e o quão includentes estas conseguem ser. Os pilares que sustentam os modelos de responsabilização participativa se ancoram na participação e na negociação entre todos os atores.

Práticas de participação democrática se tornam mais consequentes e realistas por meio da vivência. Isso é entendido como um processo que quando bem conduzido pode melhorar a envergadura dialógica que se espera dos atores, preparando-se para que negociem entre si e com as instâncias decisórias das redes, que devem igualmente

prestar contas de sua responsabilidade no que tange à garantia de condições objetivas para que o trabalho pedagógico possa ser desenvolvido com propriedade.

Assim, a responsabilização participativa legitima processos de demanda bilateral, nos quais simultaneamente se demanda do poder público que este cumpra seus compromissos com a escola pública e com a mesma veemência se exercita a demanda para que todos os atores da escola assumam seu protagonismo no projeto pedagógico – não apenas o professor. Como consequência de processos de trabalho coletivamente pactuados, a participação vai ganhando força com horizontalização das relações interpessoais, favorecendo o pertencimento e a confiança dos atores para que verbalizem e assumam as concepções de qualidade educacional com que se comprometem. Isso possibilita a pactuação entre partes diferentemente situadas no processo, porém fortemente interessadas em que a escola tenha êxito no cumprimento da garantia dos direitos daqueles que acodem a ela.

Não está demais reforçar que as políticas de avaliação autorreferidas como alternativas precisam demonstrar, por meio também dos resultados obtidos, como se comportam em relação às aprendizagens que devem assegurar ao conjunto de estudantes da rede de ensino, para que justifiquem sua perspectiva contrarreguladora.

Processos democraticamente conduzidos pelas escolas devem favorecer resultados consistentes que se revelem na formação e nas aprendizagens garantidas a todos os estudantes, mesmo reconhecendo a existência de ritmos diferenciados fortemente explicados por fatores ligados ao seu nível socioeconômico (NSE). Entretanto, como adverte Paro (2011):

Não se pode, quando se trata do produto educacional, contar apenas com a avaliação de produto propriamente dita. Esta precisa ser enriquecida com a avaliação de processo. Observe-se que, em virtude da especificidade da educação, bem como do processo educativo e de seu produto, a avaliação em processo, além de ser necessária para o êxito na confecção do produto, é chamada também a auxiliar na avaliação final, ou seja, na avaliação de produto. Explico. Enquanto um objeto qualquer se deixa avaliar depois de pronto, o produto da educação, por ser sujeito, dotado de vontade, e em virtude das qualidades que o caracterizam, e que precisam, portanto, ser avaliadas, não pode ser avaliado pelos sistemas usuais de aferição de um objeto qualquer, nem pelas provas e pelos testes utilizados para aferir conhecimentos. (p. 707).

Entretanto, políticas de responsabilização participativa não podem se contentar em denunciar as idiosincrasias do modelo de regulação vertical e meritocrático que tem incidido sobre as escolas e profissionais das redes de ensino. Ato contínuo a essa denúncia, devem demonstrar por meio de intervenções concretas na realidade das escolas a potência que possuem na ampliação dos direitos dos estudantes ao acesso crítico do conhecimento e à sua formação.

Se é bem verdade que as escolas estão inseridas em cenários traçados para que cumpram as funções sociais para as quais foram pensadas (legitimação das diferenças

sociais pelo uso das credenciais escolares e indução às subjetividades submissas e conformadas à sua sorte com introjeção do viés meritocrático), parece-nos pouco postergarmos a formação e o desenvolvimento dos estudantes, aguardando a resolução das contradições que afetam a vida da escola, ou pior, descompromissando-se por essa via com o desenvolvimento dos estudantes.

As situações-limite

Inspirados no pensamento de Paulo Freire, podemos lembrar que a superação de “situações-limite” implica que os atores se percebam como sujeitos históricos com formas peculiares de responder aos desafios, identificando obstáculos que não podem ser transpostos, ou como algo que não querem transpor, ou como algo que sabem que existe e que precisa ser rompido e que os demanda a esforços de superação.

Para Freire (2009), “situações-limite” são aquelas que desafiam de tal forma a prática dos seres humanos que é necessário enfrentá-las e superá-las para prosseguir. Essas situações não devem ser contornadas, mas analisadas, enfrentadas e estudadas em suas múltiplas contradições, sob pena de reaparecerem mais adiante com força redobrada.

A superação dessas “situações-limite” quando enfrentadas/debatidas coletivamente contribui para a coesão, a organização e o fortalecimento dos atores implicados, quebrando a sensação de impotência diante dos fatos e desafiando a formulação de saídas pensadas de modo compartilhado e, por isso mesmo, mais contundentes em seus efeitos transformadores da realidade.

Os dominantes veem os temas problemas encobertos pelas situações limites, daí os considerar como determinantes históricos e que nada há a fazer, só se adaptar a elas. Os oprimidos quando percebem claramente que os temas desafiadores da sociedade não estão encobertos pelas situações limites, quando passam a ser um ‘percebido-destacado’ se sentem mobilizados a agir e a descobrirem o ‘inédito-viável’. (FREIRE, 2008, p. 205-206).

O “inédito-viável” é a possibilidade ainda inédita de ação que não pode ocorrer a não ser que superemos as situações-limite, transformando a realidade na qual ela está presente com a nossa práxis.

Fortalecidos pela e na ação comum, os atores ampliam as possibilidades de seu caminho rumo ao “inédito-viável”, expressão citada por Freire para designar o devir, o “ainda-não”, o futuro a se construir, o projeto a se realizar. Nesse caso, a utopia está simultaneamente no ato de denúncia do mundo desumano e no anúncio do mundo humano a ser construído por nossa ação transformadora. Somente nessa perspectiva faz sentido uma práxis avaliativa emancipatória, ou seja, uma práxis que se exercita em situação.

Um projeto alternativo de avaliação da qualidade da escola pública precisa explicitar além de seu *modus operandi* (princípios e processos) os resultados que postula alcançar. A sorte desse formato avaliativo está posta nas mãos dos atores sociais que nele se envolvem e que se sentem comprometidos pelos pressupostos que o regem e que falam na direção de concepções de educação mais abrangentes.

Macbeth et al. (2005) destacam que precisamos equacionar as diferentes nuances dos problemas que requerem a atenção dos coletivos escolares em sua caminhada rumo à qualidade. Há problemas que são importantes, mas não urgentes; outros que são urgentes, mas não importantes; e ainda há aqueles que, nem urgentes nem importantes, ocupam espaço acentuado na reflexão existente, prejudicando o processo deliberativo.

A responsabilização participativa requer que se explicita para onde olha a escola, o que a faz caminhar corajosamente e o que pretende realizar em determinada linha de tempo, superando os entraves que atrapalham o desenvolvimento de seu projeto. Dessa forma, quando se pensa em responsabilização participativa, todos os atores da escola/rede são convocados para que participem na definição das metas e, consequentemente, aceitem o controle social sobre as práticas que realizam ou que deixam de realizar, *prestando contas disso ao coletivo* novamente.

Problemas listados como prioritários em dado momento podem se perpetuar, indicando que as soluções propostas não foram as mais adequadas ou não foram sequer acionadas. Isso deve desafiar as comunidades escolares a interpelarem suas escolhas, suas estratégias de ação, para que problematizem o que está dificultando o processo e deliberem, com o sentido da urgência, sobre encaminhamentos que superem os limites diagnosticados.

Esse destaque visa a reforçar que um problema que afeta as aprendizagens dos estudantes e, portanto, repercute na qualidade da escola pública deve ser mantido visível até que se encontre uma saída para ele. A visibilidade acarretará o reconhecimento das medidas tomadas, as instâncias acionadas, as demandas feitas e as respostas obtidas e as omissões ou displicências implícitas. No entanto, problemas complexos precisam ser pensados sob a luz de sua historicidade, de modo que não se desista deles em nome de sua cronicidade ou por mecanismos de naturalização da situação que fatalmente conduzirão a uma leitura conformista da situação.

Por uma nova postura

Considerando a avaliação como um ato de comunicação entre atores que faz circular intenções, ações e intervenções, defendemos que se busque tornar inteligíveis as demandas e os compromissos que a escola pactuou, de modo a permitir controle social sobre o processo.

Isso, obviamente, inclui todos os atores envolvidos no processo de formação. Disso, resultam algumas consequências, entre elas o fato de cada escola atribuir-se a liberdade de delinear a sua própria fisionomia educativa, levando em conta seu contexto, limites e virtudes; o fato de que tais escolhas tornam-se públicas e socializadas, ou seja, o direito de criar sua fisionomia está acompanhado do dever de “tornar público” o seu projeto; e, finalmente, evidencia-se o caráter “ético” dessa operação, na medida em que, uma vez público, toma o sentido de uma promessa, de uma admissão de responsabilidade para realizá-lo (BONDIOLI, 2004). Essa responsabilidade não é só da escola, naquilo que lhe é devido, mas também é relativa ao que a escola necessita dispor para garantir a exequibilidade do seu projeto. Daí o sentido de um “pacto” com múltiplos atores: da escola para com seus estudantes; da escola consigo mesma; da escola com os gestores do sistema escolar; e dos gestores do sistema para com a escola.

A publicização garante maior visibilidade ao processo e contribui para evitar que os documentos gerados se burocratizem e percam sua força propulsora. Planos de avaliação precisam ser acompanhados e avaliados pelo Conselho de Escola ou Comissões Próprias de Avaliação instituídas localmente nas escolas, para retirar o processo de avaliação do viés burocrático que por vezes o acompanha. Essas instâncias colegiadas necessitam acostumar-se a olhar criticamente a avaliação da escola para além dos índices obtidos e a se pronunciar sobre os resultados, recuperando a visão de totalidade desse processo (múltiplas dimensões e interfaces). Devem, ainda, postarem-se como garantidores dos processos de negociação interna e externa na e da escola, demandando de todos os envolvidos com o pacto de qualidade negociada (inclusive o poder público) para que respondam pelas demandas que lhes competem.

O processo de implementação de políticas públicas é sempre atravessado por contradições, em especial quando essas políticas buscam constituírem-se como possibilidades contrarregulatórias. Pressões externas e internas se alternam, submetendo a comunidade da escola e os próprios dirigentes centrais a movimentos pendulares, de cunho ora adaptativo ora criativo, na direção das respostas esperadas e induzidas pela política.

A aprendizagem dessa nova postura avaliativa, que recupera princípios cujo valor pedagógico e político são inegáveis, não se dá sem algum desconforto, pois se trata de enfrentar uma cultura de avaliação previamente existente e geradora de posicionamentos quase sempre ligados à classificação, à comparação. Isso sem levar em conta sua forte dependência da lógica meritocrática.

Isso posto, compreende-se o quanto as comunidades escolares precisam assumir protagonismo na dialética da díade “denúncia/anúncio”, para demandar as condições para o processo de qualificação da escola pública.

O oposto a esse caminho está sendo testado há décadas sem resultados consistentes (FREITAS, 2012; RAVITCH, 2010). Seus métodos têm criado, na esteira do cientificismo clássico, a ideia de que os atores da escola devem ser “controlados” por índices.

Por esse caminho, os números – e não a relação entre as pessoas – têm sido colocados como horizonte para as escolas. Mais ainda, eles têm destruído a relação entre as pessoas nas escolas, instaurando a competição e não a colaboração.

Para Quintero (2012), há um desejo insaciável dos políticos por dados. Comentando a realidade norte-americana, ela escreve:

Em um nível básico, [os dados] parecem sinalizar uma orientação geral para a tomada de decisões com base na melhor informação que temos, o que é uma coisa muito boa. Mas há dois problemas aqui. Primeiro, tendem a ter uma visão extremamente estreita da informação que é relevante, isto é, [focam] dados que podem ser quantificados facilmente; e segundo lugar, parece que estamos operando sob a ilusão de que os dados, em si mesmos, podem contar histórias e revelar a verdade. (p. 1).

Ela conclui que os exames e avaliações institucionalizaram

[...] não apenas como lidamos com dados, mas também, e mais importante, o que conta como dado. A lei [NCLB¹] exige que as escolas dependam de base científica, de investigação, mas, como se vê, estudos de caso, etnografias, entrevistas e outras formas de pesquisa qualitativa parecem cair fora desta definição - e, portanto, são considerados inaceitáveis, como base para a tomada de decisões. [...] Nossa fé cega em números acabou causando empobrecimento em como (e quais) informações são usadas para ajudar a resolver problemas do mundo real. Nós agora aparentemente acreditamos que os números não são apenas necessários, mas são suficientes para as decisões baseadas em pesquisa. (p. 1).

No Brasil, ainda há tempo para evitar os caminhos propostos pelos reformadores empresariais. Escolas não são pequenas empresas. Entretanto, a simples rejeição dessas políticas não nos conduzirá a uma situação melhor. É fundamental que surjam novos modelos de avaliação participativa, compromissados com a formação e o desenvolvimento dos estudantes, que assegurem o lugar de respeito que o magistério deve ter e sejam coerentes com o papel formativo que as escolas devem assumir.

Nota

- 1 Lei de responsabilidade educacional americana, conhecida como *No Child Left Behind*.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

BONDIOLI, Anna. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRYK, Anthony S.; SCHNEIDER, Barbara. **Trust in schools**: a core resource for improvement. New York: Russel Sage Foundation, 2012.

DESCAMPS, Philippe. O modelo finlandês: unanimidade. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1386>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. **Pedagogia da esperança**. 15. ed. Rio de Janeiro Paz e Terra, 2008.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 48. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos et al. **Avaliação Educacional**: caminhando pela contramão. Rio: Editora Vozes. 2009.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos et al. **Avaliação e políticas públicas educacionais**: ensaios contrarregulatórios em debate. Campinas: Leitura Crítica, 2012.

GOUVEIA, Mariley S. **Cursos de ciências para professores do 1º grau**: elementos para uma política de formação continuada. 1992. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

LEVIN, Henry M. **More than just test scores**. New York: Springer, 2012. Disponível em: <<http://roundtheinkwell.files.wordpress.com/2012/09/more-than-just-test-scores-sept2012-2.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2012.

MACBEATH, John. et al. **A história de Serena**: viajando rumo a uma escola melhor. Porto: Asa Editores, 2005.

PARO, Vitor Henrique. (2011) Progressão continuada, supervisão escolar e avaliação externa: implicações para a qualidade do ensino. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, p. 695-716, 2011.

QUINTERO, Esther. The data-driven education movement. **Shanker Blog**, 22 out. 2012. Disponível em: <<http://shankerblog.org/?p=7015>>. Acesso em: 22 out. 2012.

RAVITCH, Diane. Nota mais alta não é educação melhor. **Jornal O Estado de S. Paulo**, 2 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,nota-mais-alta-nao-e-educacao-melhor,589143,0.htm>>. Acesso em: 2 ago. 2010.

_____. **A morte e vida do grande sistema escolar americano**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013

Participatory accountability

ABSTRACT: This study discusses the processes which regulate quality in the public school, contradictions, limitations and the consequences of using business models for educational policies. It also presents alternative models of assessment for school systems under participatory accountability in order to commit schools to a collective pact on quality for students' rights to learning.

Keywords: Entrepreneurial reformers. Public school. Participatory accountability. Public policies. Quality.

Responsabilisation Participative

RÉSUMÉ: Se discute ici le processus de régulation de la qualité de l'école publique, les contradictions, les limites et les conséquences de l'application du modèle des entreprises dans les politiques éducatives publiques. Est aussi présenté un modèle alternatif d'évaluation pour les réseaux d'enseignement selon un modèle de responsabilisation participative, qui engage les écoles dans un pacte de qualité, pour le droit de l'étudiant à l'éducation.

Mots-clés: Réformistes d'Entreprises. Ecole publique. Responsabilisation participative. Politiques publiques. Qualité.

Responsabilidad participativa

RESUMEN: Discute procesos de regulación de la calidad de la escuela pública, contradicciones, límites y consecuencias de modelos empresariales en las políticas públicas educacionales. Presenta modelos alternativos de evaluación para las redes de enseñanza bajo responsabilidad participativa, con el objetivo de comprometer los colectivos de las escuelas con un pacto de calidad, por el derecho del estudiante al aprendizaje.

Palabras clave: Reformadores empresariales. Escuela pública. Responsabilidad participativa. Políticas públicas. Calidad.

Avaliação educacional

O verdadeiro compromisso

MALVINA TANIA TUTTMAN*

RESUMO: O artigo aborda o significado da avaliação educacional, indicando que ela permite a tomada de decisões para uma educação verdadeiramente cidadã; a importância de estabelecer marcos referenciais que indiquem princípios, sonhos, ideais, acreditando, sempre, no potencial do professor e do estudante; e a necessidade de instrumentos que colem dados relevantes para diagnosticar o aprendizado nas diversas áreas de conhecimento.

Palavras-chave: Avaliação emancipatória. Compromisso cidadão. Dados para avaliação. Diagnósticos de aprendizado.

Introdução

I nício essa reflexão sobre avaliação e as áreas de conhecimento na educação básica citando Paulo Freire (2010):

Gostaria desde já de manifestar minha recusa a certo tipo de crítica científica que insinua faltar rigor no modo como discuto os problemas e na linguagem demasiado afetiva que uso. A paixão com que conheço, falo ou escrevo não diminuem o compromisso com que denuncio ou anuncio. Sou uma inteireza e não uma dicotomia. Não tenho uma parte esquemática, meticulosa, racionalista e outra desarticulada, imprecisa, querendo simplesmente bem ao mundo. Conheço com meu corpo todo, sentimento, paixão. Razão também. (p. 18).

Com essas palavras, assumindo-as inteiramente, sinto a leveza necessária que me permite repensar o já instituído e pensar o novo, ter certezas e dúvidas, apresentar ideias, ouvir críticas e avançar no entendimento do ato de avaliar que efetivamente

* Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE RJ). Rio de Janeiro/RJ - Brasil. E-mail: <malvina.tuttman@gmail.com>.

contribua para uma prática educativa emancipatória, defendendo que todos têm direito a uma educação de qualidade, efetivamente cidadã: uma forma própria de estar no mundo criticamente.

Freire (2010), ainda, afirma: “ontem como hoje, jamais aceitei que a prática educativa devesse ater-se apenas à leitura da palavra, mas também à leitura do contexto, à leitura do mundo.” (FREIRE, 2010, p. 30). É dessa forma que entendo o processo educacional e nele o ato de avaliar.

Refletindo sobre a avaliação

Refletir sobre o ato de avaliar implica perceber o seu significado para além da apresentação de números, resultados ou indicadores. Avaliar significa apreender uma determinada realidade e indicar caminhos que possibilitem rever ou definir políticas, programas, planos e ações para o enfrentamento das situações diagnosticadas.

Especialmente quando se fala da educação básica, a avaliação torna-se um importante recurso pedagógico, imprescindível para o educador, o educando e para os sistemas educacionais perceberem-se e buscarem caminhos adequados de construção de conhecimentos e práticas desejáveis, numa perspectiva emancipatória de educação. É uma atividade, portanto, que envolve aspectos tanto técnicos quanto políticos.

Isso significa que o ato de avaliar compreende ações inseparáveis que envolvem o conhecimento técnico e definições políticas, a partir de princípios definidos no coletivo da escola, registrados em seu projeto pedagógico. Dessa forma, avaliar compreende, também, o estabelecimento de diagnóstico e do processo decisório.

Para se diagnosticar, é necessária a definição de um marco referencial que indique os valores educacionais desejados, os princípios balizadores das ações pedagógicas, os sonhos, as utopias e os direitos de aprendizagem. O diagnóstico, portanto, refletirá a que distância os processos de aprendizagem, bem como as ações propostas em todos os níveis do sistema educacional, encontram-se do marco de referência. Nessa perspectiva, o ato de avaliar implica ações de conhecer e de constatar. Ao conhecer ou constatar situações, tendo por base uma referência, atribuímos qualidades de satisfação ou insatisfação, em diferentes graus. Este é um segundo momento do ato de avaliar. A partir dessa etapa, é preciso decidir o que precisa ser feito e como fazer para chegar ou se aproximar do marco desejado.

O ato de avaliar pressupõe acreditar que é possível alcançar o sonho, o ideal e a utopia desenhada. Pressupõe, portanto, apostar no potencial do professor e do estudante. Acreditar significa oferecer ao estudante e ao próprio professor as oportunidades de vivenciar experiências significativas que possibilitem a abertura para o novo, para o inusitado, para a superação.

A avaliação numa concepção emancipatória diferencia-se de um resultado estático. Ela faz parte de um processo contínuo que envolve esperança (marco de referência), lucidez (percepção da realidade) e ação (tomada de decisão).

Segundo Luckesi (2000),

avaliar um educando implica, antes de mais nada, acolhê-lo no seu ser e no seu modo de ser, como está, para, a partir daí, decidir o que fazer. *A disposição de acolher* está no sujeito do avaliador, e não no objeto da avaliação. O avaliador é o adulto da relação de avaliação, por isso ele deve possuir a disposição de acolher. Ele é o detentor dessa disposição. E, sem ela, não há avaliação. Não é possível avaliar um objeto, uma pessoa ou uma ação, caso ela seja recusada ou excluída, desde o início, ou mesmo julgada previamente. Que mais se pode fazer com um objeto, ação ou pessoa que foram recusados, desde o primeiro momento? Nada, com certeza!

Portanto, para que a realidade seja bem percebida, é imprescindível coletar dados relevantes. No caso específico de diagnosticar o processo de construção de conhecimentos pelos estudantes, é preciso utilizar instrumentos que possibilitem a captação de dados fidedignos. Dados que permitam ter um juízo de valor sobre a realidade, tendo em vista os direitos de aprendizagem dos estudantes. Assim, é preciso definir que informações se fazem necessárias para evidenciar as potencialidades e dificuldades apresentadas pelos estudantes, bem como os instrumentos mais adequados para a captação dessas informações e a forma de aplicá-los.

Ainda segundo Luckesi (2000), fica claro que não podem ser quaisquer dados, mas aqueles que permitiram identificar os avanços e as limitações, sempre tendo uma referência conceitual. Quando se pretende avaliar áreas específicas do conhecimento, os dados a serem coletados devem surgir do projeto político-pedagógico, que, entre outros aspectos, se apoia nas diretrizes curriculares e em uma matriz de referência de conteúdos, habilidades e competências.

O ato de avaliar, considerado dessa forma, deve se fundamentar em situações concretas previstas no projeto pedagógico. Isto é, nas práticas pedagógicas exercitadas e vivenciadas por todos os que participam da complexidade dos atos de aprender e ensinar.

Por exemplo: se desejamos diagnosticar os aprendizados da área de linguagens e suas tecnologias, os dados a serem levantados devem ser os que foram definidos como prioritários no planejamento de ensino e que foram alvo de um trabalho pedagógico nas aulas.

Por outro lado, reforço que os instrumentos de avaliação da aprendizagem não podem ser quaisquer instrumentos, mas, sim, os adequados para coletar os dados que estamos necessitando obter para configurar o momento de aprendizagem do educando em todas as áreas do conhecimento.

É imprescindível que os instrumentos de avaliação não estejam desvinculados do que é desejado pedagogicamente. Portanto, para obter os dados necessários a um

diagnóstico da situação educacional, as provas, os testes, os exames, os trabalhos, que são os instrumentos de informação utilizados pelo professor, devem ser coerentes com os conhecimentos, habilidades e competências desenvolvidas no ato de ensinar e aprender, considerando todas as áreas do conhecimento. Os instrumentos utilizados precisam contemplar todos os aspectos considerados essenciais no processo educacional.

É ainda Luckesi (2000) que nos alerta ser preciso cuidar da linguagem, da clareza dos instrumentos, para que o estudante possa compreender exatamente o que está sendo solicitado. O instrumento de coleta de dados não deve ser fácil ou difícil. Ele deve ser preciso, claro. Não deve ser um instrumento que imponha barreiras. Constitui-se em um instrumento de pesquisa que, se bem elaborado, dará a real dimensão da realidade educacional do estudante em um determinado momento. Ainda mais, possibilitará ao professor constatar fragilidades e avanços e redirecionar o processo.

Um instrumento mal elaborado pode comprometer a apreensão da realidade e oferecer dados distorcidos, qualificando indevidamente o objeto ou o sujeito que está sendo avaliado, gerando decisões inadequadas, inapropriadas.

O ato de avaliar só ganha significado quando se tem a clareza do que se deseja alcançar. O movimento que se segue implica verificar a que distância a realidade está do pretendido. Como fazer isso? Utilizando instrumentos de coleta de dados: provas, exames, exercícios, trabalhos individuais ou em grupos, redações, dramatizações, relatos, entrevistas, entre outros. O importante é que o instrumento seja cuidadosamente pensado, elaborado e aplicado.

Nesse sentido, o instrumento de coleta de dados passa a ter relevância no trabalho cotidiano da escola. Ele precisa ser bem elaborado para qualificar o quanto nossos estudantes são competentes em suas habilidades de analisar, refletir, propor, criticar, considerando os conteúdos que dão corpo às áreas de conhecimento.

Cabe, então, a construção de instrumentos qualificados para constatar a realidade educacional de cada estudante, a partir das referências estabelecidas. Bons instrumentos de avaliação são condição para uma prática avaliativa consistente e satisfatória, se estiverem em sintonia com o marco referencial do projeto pedagógico.

É fundamental destacar, no entanto, que no processo educacional não cabe apenas a avaliação da aprendizagem dos estudantes. É imprescindível que a própria instituição seja avaliada pelo seu coletivo, entendendo esse coletivo como todos os que vivenciam (ou deveriam vivenciar) o cotidiano da escola – professores, equipe técnica-pedagógica, direção, merendeiras, equipe de apoio, estudantes, representação organizada dos responsáveis, representações da sociedade civil –, tendo como marco de referência o projeto pedagógico construído coletivamente.

Freitas (2005) observa que:

[...] poderemos dar um passo decisivo na direção da construção do envolvimento das escolas em um processo de avaliação institucional que veja no seu projeto pedagógico uma forma de estabelecer um pacto pela melhoria da qualidade – uma qualidade negociada, sim, mas com a exigência de uma contrapartida de responsabilidades assumidas pela comunidade interna da escola, com reflexos positivos na sua organização. (p. 929).

No entanto, a avaliação, de forma equivocada, acaba tendo como único foco o estudante. A escola tem que ser avaliada, como também as redes escolares, os programas governamentais e as políticas educacionais. Esta é uma tarefa complexa e indissociável. O estudante é apenas um dos importantes aspectos a ser avaliado, mas não o único.

É fundamental mobilizar e motivar cada escola para que ela *construa o seu caminho de melhoria* e, com isso, promova maior organização dos trabalhadores da educação e sensibilize todos os servidores para a importância do seu trabalho. Cada escola deve tornar-se um centro de reflexão sobre si mesma, sobre o seu futuro. Este desafio poderá ser mediatizado pelos especialistas existentes nas redes e pelas universidades, mas não poderá ser concretizado por estes se em cada escola não houver um processo interno de reflexão conduzido pela sua comunidade interna de forma participativa. Neste sentido, os gestores têm um importante papel mobilizador a cumprir. (FREITAS, 2005, p. 928).

Se a avaliação for percebida como impulsionadora do processo educacional, com as suas responsabilidades compartilhadas, ela deixará de ser uma ameaça e um constrangimento, e será assumida como um recurso pedagógico dos mais valiosos. Não mais comparando o incomparável e produzindo classificações aleatórias, mas percebendo o caminhar do estudante, da escola, das redes escolares, das políticas educacionais.

Não se pode continuar a confundir avaliação com os seus instrumentos de coleta de dados – exames, provas, entre outros. A avaliação nos permite refletir e compreender melhor a complexidade do processo educacional e definir responsabilidades, que significam, segundo Paulo Freire (2007, p. 91), “de um lado o cumprimento de deveres, de outro, o exercício de direitos.”

Concluindo: o que queremos da educação brasileira?

Acredito que as instituições, em todas as instâncias do sistema educacional, respeitando a identidade de suas representações, devem reforçar sua natureza inclusiva, com capacidade de se questionar, de mudar, de romper resistências, para dar conta dos grandes e importantes desafios que devem nortear suas ações.

Dessa forma, o projeto pedagógico e o currículo da escola devem considerar, de maneira articulada, temáticas que possam desencadear movimentos de mobilização e discussão, envolvendo todas as áreas do conhecimento, sobre, por exemplo, a

diversidade. Questões como etnia, raça, sexualidade, gênero, deficiências, religião, entre outros fatores que caracterizam o diverso, devem ser trabalhados de forma a garantir a educação como um direito de todos. As áreas de conhecimento, dessa forma, passam a ser veículos para se enxergar o mundo, as suas diferenças e as injustiças sociais.

Portanto, ao se avaliar os conteúdos específicos de cada área, tais fatores precisam ser considerados, também. Cito o exemplo da diversidade, na medida em que essa temática ainda não está devidamente contemplada nas políticas de Estado e, conseqüentemente, parecem não ser de responsabilidade das escolas, de seus currículos, dos componentes das áreas específicas de conhecimento. A avaliação, se entendida de forma emancipatória, vai permitir diagnosticar, entre outros aspectos, como a escola e como outras instâncias do sistema educacional se encontram em relação à tal temática: mais afastadas ou mais próximas de um olhar mais afirmativo da diversidade no contexto social.

A avaliação não pode ser confundida com regulação, e, sim, entendida como um movimento dinâmico de diagnóstico e indicação de caminhos, contribuindo decisivamente para o avanço educacional que o país precisa. Dessa forma, diminuiríamos a quantidade de programas e projetos pontuais de alto investimento público, que não ouvem, na maior parte das vezes, as vozes das escolas – suas inquietações, seus anseios, suas histórias – e que mereceriam ser, também, avaliados desde o início de sua implantação. Os estudantes, porém, continuam a ser o único foco da avaliação. São atualmente, junto aos seus professores, os “responsáveis” pelos resultados de uma dita avaliação, que se confunde com provas e exames. Esses resultados, por áreas de conhecimento, não consideram outras variáveis importantes que influenciam diretamente a aprendizagem desses estudantes: formação inicial e continuada dos professores, plano digno de cargos e salários, infraestrutura adequada para o desenvolvimento das ações pedagógicas nas escolas e investimentos reais para a educação.

De toda a forma, é notório que o Brasil conseguiu universalizar o acesso aos anos iniciais da educação fundamental. Porém, é preciso muito mais. Além da democratização do acesso aos outros níveis de educação e a desejável e urgente reversão da distorção série/idade, é necessário discutir seriamente o que essas crianças e o que esses jovens fazem na escola, o que eles aprendem, como são avaliados, como ganharão autonomia. É preciso verificar se são felizes!

Essas indagações nos remetem a repensar o significado do currículo e da avaliação. Qual é o currículo adequado para essa geração, neste século? É preciso garantir a aprendizagem, mas aprendizagem com significado. Não podemos nos limitar a repetir os saberes e os fazeres dos anos 1970, dos anos 1980, dos anos 1990, sem entender quem são esses meninos e meninas que estão na escola hoje. É esta a tarefa que nos é imposta no momento. Sem essa clareza, o que está sendo avaliado pelas escolas, pelo sistema, tem algum significado que contribua para o avanço da cidadania plena?

Vivenciar a possibilidade de poder renovar a cada dia, trabalhar pela reestruturação da educação brasileira na velocidade adequada, avançar sempre, de forma sustentável, e estar permanentemente disposto a rever, a questionar, a mudar, tendo em vista a formulação e desenvolvimento de políticas públicas que possibilitem uma educação de qualidade social para todo o território brasileiro devem ser o sentido da avaliação.

É preciso dar respostas às demandas educacionais, constituindo espaços de fortalecimento de relações com os sistemas de ensino e com os segmentos sociais. Portanto, espaços de estudos e de fazeres coletivos, considerando a formulação e a avaliação da política nacional de educação, o zelo pela qualidade do ensino e pelo cumprimento da legislação educacional, assegurando a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira.

As reflexões aqui expostas não podem ser consideradas inovadoras. Na verdade, este é um texto que não apresenta nenhum ineditismo. O inovador, o novo, no entanto, é colocar as premissas defendidas em prática. Este é o nosso grande desafio. Este é o meu, o nosso compromisso de assumir, com toda a inteireza e paixão, o nosso papel de cidadãos do mundo.

Este compromisso com a humanização do homem, que implica em uma responsabilidade histórica, não pode realizar-se através do palavrório, nem de nenhuma outra forma de fuga do mundo, da realidade concreta, onde se encontram os homens concretos. O compromisso, próprio da existência humana, só existe no engajamento com a realidade, de cujas 'águas' os homens verdadeiramente comprometidos ficam 'molhados', ensopados. Somente assim o compromisso é verdadeiro. (FREIRE, 1979, p. 9).

Referências

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **À sombra desta mangueira**. São Paulo: Olho D'água, 2010.

_____. **Política e educação**. 8. ed. São Paulo: Villa das Letras, 2007. (Coleção Dizer a Palavra).

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a10.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. O que é mesmo o ato de avaliar a aprendizagem? **Pátio**, ano 3, n. 12, fev./abr. 2000.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em julho de 2013

Educational Assessment

True commitment

ABSTRACT: In discussing the significance of educational assessment, this study shows that it facilitates decision-making for a truly civic education. The study also stresses the importance of establishing benchmarks which indicate principles, dreams and ideals, while always believing in the potential of both teacher and student. In addition, it highlights the need for tools to collect relevant data for analyzing learning in the different fields of knowledge.

Keywords: Liberating assessment. Civic commitment. Data for assessment. Analysis of learning.

Evaluation de l'éducation

le véritable engagement

RÉSUMÉ: L' article traite de l'importance de l'évaluation de l'éducation, indiquant qu'elle permet la prise de décisions pour une éducation véritablement citoyenne; de l'importance d'établir des repères qui indiquent les principes, les rêves, les idéaux, en croyant toujours au potentiel de l'enseignant et de l'étudiant, ainsi que de la nécessité d'outils de collectes de données pertinentes pour le diagnostic de l'apprentissage dans les différents domaines de connaissance.

Mots-clés: Evaluation émancipatoire. Engagement citoyen. Données pour l'évaluation. Diagnostics d'apprentissage.

Evaluación educacional

El verdadero compromiso

RESUMEN: El artículo aborda el significado de la evaluación educacional, indicando como ella permite la toma de decisiones para una educación verdaderamente ciudadana; la importancia de establecer marcos referenciales que indiquen principios, sueños, ideales, creyendo siempre en el potencial del profesor y del estudiante; así como la necesidad de instrumentos que recojan datos relevantes para diagnosticar el aprendizaje en las diversas áreas del conocimiento.

Palabras clave: Evaluación emancipadora. Compromiso ciudadano. Datos para evaluación. Diagnósticos de aprendizaje.

Organização e gestão da educação básica

Além dos conceitos estruturais

JUAN SALAMÉ SALA*

RESUMO: Este artigo defende que o aluno deve ser o centro de toda a ação educativa e, a avaliação, instrumento predeterminante das necessidades, o que orientará a estruturação de turmas e a gestão de recursos. Tudo com a finalidade de tentar quebrar as barreiras do século XX, para abrir portas e janelas à escola do século XXI.

Palavras-chave: Avaliação inicial. Diagnóstico contínuo. Autonomia. Atenção à diversidade.

Introdução

Para estudar a incidência dos sistemas de avaliação na organização e, consequentemente, na gestão da educação básica, partiremos do que tem ocorrido nos últimos quarenta anos na Espanha, resultado da evolução iniciada com a mudança de regime e a aprovação da Constituição democrática espanhola e seus efeitos no sistema educativo.

A avaliação, como método de medição da aquisição de conhecimentos dos alunos e de valoração do processo de ensino para os docentes, nunca tem sido um elemento dentro do sistema educativo, predeterminado para organizar e gerenciar a educação básica. Existiu sempre como elemento final de toda a organização e dos processos desenvolvidos na vida dos centros e do próprio projeto do sistema educativo.

Isto é, estrutura-se constantemente a organização em função de elementos fechados, não autônomos, como as cargas horárias, os horários, tanto do alunado quanto do professorado (sob estritas normas acordadas e defendidas pelos sindicatos), os espaços e, sobretudo, a normativa ditada pelas administrações educativas de turno.

* Inspetor de educação e Professor Tutor da Universidade Nacional de Educação à Distância (UNED). Madrid/Mad - Espanha. E-mail: <jsalame@ono.com>.

Portanto, a avaliação tem sido e, desconfio, continua sendo na maioria dos casos um processo finalista do sistema educativo, com uma incidência nula na estruturação e organização não só da educação básica, mas de todas as etapas. Em algumas situações pretéritas, utilizava-se a avaliação como elemento organizativo discriminatório, como veremos mais adiante.

No início da década de 1980, partíamos da Lei Geral de Educação de 1970, na qual, pela primeira vez, se introduzia o conceito de avaliação contínua. Mas a lei não focava nenhuma condicionante organizativa estrutural do sistema, que tomara a avaliação como ponto de partida, salvo a obrigação de realizar três sessões de avaliação. Sistematizava, quanto ao tempo/momento, as “juntas de avaliação” como órgão decisorio sobre o processo e resultados de aprendizagem do alunado. A reunião da equipe docente de cada turma de alunos, como “junta de avaliação”, três vezes ao longo do curso determinava a organização temporal e o sequenciamento dos conteúdos com uma frequência trimestral. Mas essas sessões não concluíam com planejamentos e/ou consequências que pudessem incidir diretamente sobre essa organização.

Outro elemento que, de maneira indireta, poderíamos assinalar como mecanismo organizativo é o resultado acadêmico de cada aluno. Os alunos eram distribuídos em diferentes turmas em função da faixa etária (norma fechada), resultados acadêmicos anteriores para determinar, única e exclusivamente, o nível dentro da etapa. Porém, alguns centros (geralmente na área do ensino privado) aplicavam um “critério corretor” de como foi o sucesso acadêmico baseado nas notas obtidas, o que era totalmente discriminatório. Na realidade, tratava-se de agrupar os “bons” alunos separando-os dos “ruins”. Pode-se dizer que, nessa decisão, estava a primeira (e única) estruturação do ensino em função dos resultados acadêmicos obtidos, isto é, consequência da avaliação, mas sem base pedagógica ou didática, como instrumento de separação discriminatória. A realidade política da época impedia qualquer reação contrária à decisão dos diretivos dos centros.

Dessa situação, destacamos, portanto, os elementos que intervinham na estruturação organizativa do ensino básico:

- » Esquema de níveis, cursos por faixa etária, desde a imposição normativa das administrações educativas.
- » O “espartilho” da distribuição horária por áreas, matérias, disciplinas.
- » Os horários dos alunos e do professorado.
- » As sessões de avaliação realizadas pelas equipes docentes com uma distribuição temporal.
- » Resultados acadêmicos como medida discriminatória.
- » A mudança substancial na estrutura do sistema educativo e na vida dos centros

foi a publicação, em 1990, da LOGSE¹. Vinte anos depois, com uma mudança de regime e uma sociedade moderna e ávida de democracia e participação, produzia-se uma total renovação do sistema educativo, acercando-o aos sistemas europeus. Essa lei inseriu a introdução da autonomia dos centros nos seguintes aspectos: autonomia pedagógica, autonomia organizativa e autonomia de gestão. Era um primeiro passo, importante, mas insuficiente em alguns aspectos, e que, infelizmente, ficou como estava até os dias de hoje.

Vejamos rapidamente cada um deles.

A autonomia de gestão refere-se ao campo econômico dos centros. Permite gerenciar os recursos econômicos fornecidos pelas administrações educativas. Eles não determinam a quantidade necessária, mas a elaboração dos orçamentos e, portanto, a distribuição desses recursos em função das necessidades determinadas pelos responsáveis dos centros.

Realmente, são as autonomias pedagógicas e organizativas as que os permitem ficar mais próximo do papel da avaliação no ensino básico. Isso acontece mediante um novo conceito introduzido pela citada lei: a *atenção à diversidade*. Foi a primeira vez que esse conceito não só aparece nas disposições legislativas e normativas, mas que a comunidade educativa o adotará com maior ou menor rapidez. Hoje, podemos afirmar que esse conceito está absolutamente assentado, mas não isento de perigo de extinção por causa das políticas neoliberais implantadas no nosso país e na nossa educação.

A “atenção à diversidade” situa o aluno no centro do sistema educativo, dos centros educativos e do processo de ensino-aprendizagem. Partindo da premissa de que todos os alunos são diversos e necessitam de distintas respostas. Isso com dois públicos distintos: os alunos com todo tipo de problemas de aprendizagem (psíquicos, físicos, sensoriais, socioeconômicos etc.) e os alunos com capacidades altas ou altas capacidades. Nos anos de 1990, essa abertura conceitual da educação no mundo do ensino repercutirá nos modos e atuações das equipes docentes. De tal forma, que não só suporá modificar processos de aprendizagem, mas também processos de ensino e avaliação. O problema reside em como determinar as necessidades de cada aluno e que medidas adotar para dar cumprimento à atenção à diversidade.

Os caminhos possíveis para detectar essas necessidades eram e são: a avaliação inicial e os relatórios psicopedagógicos dos especialistas. Consequentemente, a avaliação adquire um papel principal, que facilita a tomada de decisões não só pedagógicas, mas organizativas. Não se pode falar de estrutura rígida, de “espartilho”, mas de uma

1 Ley Orgánica General del Sistema Educativo.

organização flexível em função dos alunos e para os alunos. As consequências diretas de aplicar o conceito de “atenção à diversidade” acontecerão, além das pedagógicas, na organização do ensino básico, na globalidade do centro educativo e no local da turma-aula. Devem-se flexibilizar as normas das administrações educativas que estruturam, de maneira inevitável, o esquema de níveis, os cursos por faixa etária desde a imposição normativa, a distribuição horária por áreas, matérias, disciplinas, os horários dos alunos e do professorado, as sessões de avaliação realizadas pelas equipes docentes, segundo distribuição trimestral estabelecida pelos calendários escolares.

A tarefa de flexibilizar os elementos mencionados não é, nem será, assumida pelas administrações educativas, que não querem dar um passo a mais nas autonomias pedagógica e organizativa. É sabido que a maior autonomia é a maior perda de poder e de controle por parte dos responsáveis de qualquer organização política, pública, privada. Fica só a adaptação direta dos centros à sua realidade, reduzindo todas as possibilidades que oferece a normativa. Portanto, resta apenas a avaliação como instrumento imprescindível para detectar as necessidades e estabelecer as atuações e organizações, o suficientemente flexíveis dentro do marco da lei.

Adaptações curriculares

No entanto, o Estado, no marco da lei, estabeleceu vários mecanismos, uns organizativos e outros pedagógicos, para, de alguma forma, não asfixiar os centros. São, no nível pedagógico, as “adaptações curriculares” e, no nível organizativo, os “Programas de Diversificação Curricular”. Ambos, factíveis, como consequência da avaliação e suporão uma organização distinta em cada centro para a determinação de agrupamentos de alunos.

As adaptações curriculares, responsabilidade de cada professor em cada disciplina, regridem após o processo de avaliação e como decisão conjunta da equipe docente após a constatação de problemas de aprendizagem. Nelas determina-se o currículo específico para cada aluno, o que envolve dos tipos de atuação: o “bem” ao docente, desde um ensino personalizado, aplicando a cada aluno essa adaptação curricular, ou outro professor assume sua aplicação, em colaboração e coordenação com o professor titular. Isso significa um incremento do professorado e outra organização. No início da aplicação da lei, a maioria dos centros optou pela presença dos professores nas aulas. Rapidamente, constatou-se que essa distribuição trazia mais problemas que soluções. Decidiu-se, então, tirar o aluno da turma e atendê-lo de maneira individual. Consequentemente, existiram turmas para a atenção de alunos com problemas de aprendizagem, de duração e constituição flexíveis (em função dos progressos) em determinadas áreas. Dessa forma, quebrou-se o carácter rígido dos agrupamentos com

critérios fechados, estabelecidos pela normativa. De certo modo, adquire-se, com essa flexibilidade, um grau de autonomia organizativa dependente das decisões da equipe docente e dos responsáveis do centro.

Seguindo essa linha, mas desde as próprias administrações educativas, se estabelece no sistema uma via específica para alunos com problemas de aprendizagem: os “Programas de Diversificação Curricular”, que são de cumprimento obrigatório nos dois últimos anos do ensino básico. Como consequência da avaliação, ao finalizar a etapa de 12 a 14 anos, os alunos com problemas de aprendizagem ingressam nesses programas, que supõem uma adaptação de certa envergadura no currículo oficial. Eles compartilham algumas áreas e, em outras, formam uma turma independente, embora referenciada à turma geral.

Isto é, temos, por uma parte, flexibilidade organizativa dependente do próprio centro, a partir dos resultados dos processos de ensino-aprendizagem, consequência do processo de avaliação; e, por outra, uma flexibilidade estruturada por normativa legislativa e, portanto, fechada (sem autonomia), que pode ser implantada ou não, dependendo da disponibilidade de alunos para esses programas. Nos dois casos, a estruturação das duas modalidades será consequência direta do resultado da avaliação realizada pelas equipes docentes e, portanto, alheia às decisões organizativas normativistas.

Em 2006, publicou-se uma nova lei educativa². Basicamente, ela mantém o estabelecido pela lei anterior, mas acrescenta um aspecto muito importante. Estabelece a avaliação inicial obrigatória no início de curso a cada ano. Dessa forma, quando o aluno entra em qualquer curso do ensino básico, deve-se realizar essa avaliação inicial para determinar os conteúdos prévios adquiridos por ele e os possíveis problemas de aprendizagem. Essa avaliação se realiza nos primeiros quinze dias de cada curso e vai acompanhada dos relatórios correspondentes ao curso anterior.

Ao finalizar esse processo, a direção do centro, de acordo com o seu Projeto Educativo, determinará a estrutura organizativa. As experiências de cada centro são diversas e vão desde as turmas flexíveis temporárias em determinadas áreas, até turmas reduzidas e o apoio com mais professorado, o que supõe a redução do número de alunos sob responsabilidade do professorado.

A organização mais interessante, cujos resultados são bem positivos, é a das turmas flexíveis. Elas estão determinadas por áreas e seu objetivo é acompanhar os alunos, até alcançarem, mediante outras técnicas e processos de ensino, os objetivos estabelecidos para cada nível. Isso supõe, levando em consideração as próprias necessidades de cada aluno, que essas turmas não sejam fechadas. Os alunos podem

2 Ley Orgánica de Educación, publicada en el Boletín Oficial del Estado, de 4 de maio de 2006.

se incorporar a qualquer momento do curso, se assim for determinado pela equipe docente, por meio de uma prévia avaliação com a participação de psicopedagogo, e, também, podem deixar a turma flexível ao atingirem os objetivos traçados, reincorporando-se à turma de referência. Temos, assim, alunos que se incorporam desde o início do curso, outros ao longo do curso e outros deixam a turma para incorporar-se à turma de origem.

É fácil deduzir que essa organização tem uma série de pautas e decisões ao longo do curso, não só de controle de turmas, mas de seguimento contínuo da aprendizagem dos alunos. Supõe um contínuo trabalho em equipe por parte dos professores em contato permanente para determinar, com a maior rapidez possível, a adequação da atribuição de turma a cada aluno. Infere, também, na preparação dos materiais curriculares necessários para cada caso. Portanto, duas linhas de trabalho: a constituição/seguimento das turmas e a adaptação dos materiais curriculares. Trabalho em equipe é imprescindível não só por parte do professorado implicado diretamente, mas também do professorado das turmas de referência/ordinárias e dos responsáveis pedagógicos do centro. Mas toda essa estrutura, bem complexa, não seria possível sem o papel destacado e a importância que requerem os sistemas de avaliação. Não podemos ficar com somente as três sessões de avaliação preceptivas por normativa, mas com uma *avaliação real contínua* e com um *diagnóstico contínuo* partindo da *individualização da aprendizagem* (SCHLEICHER, 2013). Como temos avançado, as consequências desse processo incidirão diretamente na organização e, é claro, na gestão dos centros do ensino básico, assim como no ensino pós-obrigatório. Afinal, o objetivo não é, nem deve ser, a classificação e a filtragem dos alunos que pareçam ter mais talento, mas de tirar o máximo de suas capacidades, facilitando-lhes as ferramentas necessárias para serem cidadãos críticos e felizes.

Sem afirmar que obtemos sucessos extraordinários, os avanços, não apenas quanto aos resultados e ao desenvolvimento das capacidades de todos os alunos, são muito positivos, apesar das dificuldades organizativas e de certa resistência por parte de alguns docentes que seguem pensando e buscando a escola de sua época de aluno.

Mas, como todos nós sabemos, o mundo da educação nunca está parado, mas em contínuo movimento, afortunadamente. Hoje, vemos uma nova tendência que, passo a passo, se introduz nos nossos centros. É a implantação do sistema de qualidade (certificação de sistemas de gestão da qualidade ISO, Modelo EFQM de Qualidade e Excelência), sob a perspectiva de um modelo empresarial de gestão e organização, adaptado, com mais ou menos sucesso, ao mundo da educação.

A sistematização dos documentos, da organização e estrutura dos centros a partir do ponto de vista da “rentabilidade” vai rompendo aos poucos, de maneira quase subliminar, com o que foi conseguido até hoje. Não importa tanto a resposta que devemos dar aos alunos, mas a eficácia rentável, desde a perspectiva empresarial, das

ações e a organização implantada. O resultado da satisfação dos clientes não é confiável quando são as situações de cada aluno as que vão determinar as respostas. Esse avanço dos sistemas de qualidade no mundo educacional, favorecido pela onda do neoliberalismo que percorre a Europa, está tendo efeitos negativos. O anteprojeto de nova lei preparado pelo governo conservador da Espanha aprofunda nessa linha, reduzindo os efetivos e aumentando o número de alunos por turma. Tanto a redução de efetivos quanto o incremento do alunado por turmas impedirão a flexibilidade organizativa e de gestão, por impossibilidade de realizar as decisões necessárias.

Para que avaliar?

As experiências atuais e os modelos organizativos implantados nascem da avaliação, como tentamos explicar anteriormente. Das quatro perguntas às quais deve responder toda avaliação: que avaliar? quando avaliar? como avaliar? e para que avaliar?, estamos dando resposta à quarta, que com toda segurança é a mais importante: para que avaliar? Avaliar só faz sentido se sabemos analisar os resultados para aplicar as medidas requeridas. Mas, o mais habitual é ficarmos nos aspectos académicos e olvidarmos do efeito direto que deveria ter sobre o processo de ensino. Isto é, como ensinamos aos nossos alunos. Avaliar só se faz se empreendermos o caminho das atuações derivadas. Avaliar só faz sentido se decidimos fomentar uma organização flexível, adaptável a cada momento e a cada necessidade.

Para isso, devemos quebrar a estrutura escolar do século XIX para construir a estrutura do século XXI. A Espanha e muitos países europeus mantêm o modelo de escola projetado no final do século XIX. Tudo o que foi feito até hoje é remendo importante, mas é remendo.

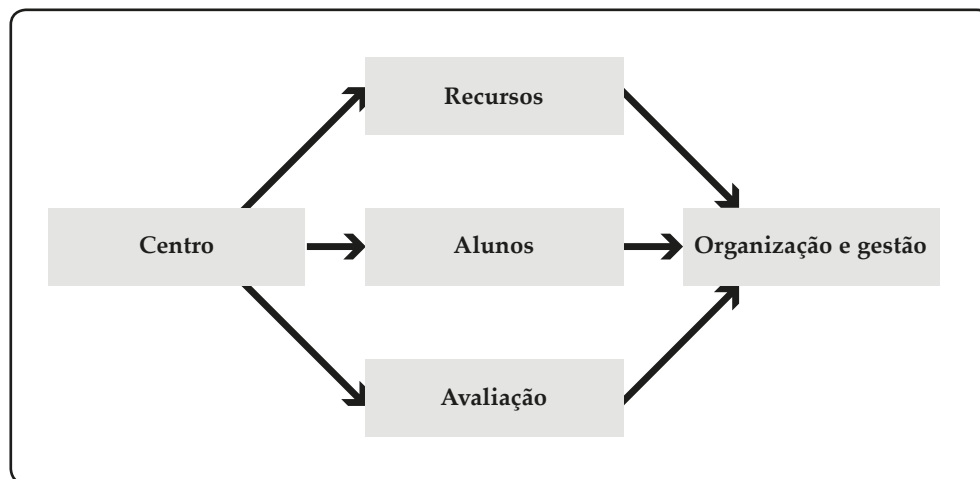
Quando os instrumentos de avaliação demonstram que os alunos necessitam de outro ritmo de aprendizagem, pedem uma individualização da aprendizagem, não podemos ficar alheios e manter o que é feito desde décadas e décadas. Devem-se quebrar as estruturas fixas, tais como: os horários, tanto do alunado quanto do professorado, os agrupamentos fechados, o compartimento das áreas por horas definidas e, consequentemente, do conhecimento (o conhecimento não se pode compartimentar, é um todo), a avaliação como único instrumento para medir os conteúdos adquiridos, a avaliação do negativo e não dos acertos do aluno. Não devemos enfocar a avaliação como instrumento para detectar e resenhar as falhas, os erros (avaliação do negativo). Devemos fomentar a avaliação do positivo.

Temos conseguido, apesar de todas as travas oficiais e oficiosas, organizar um ensino básico ao redor do aluno, focando em suas necessidades com o objetivo de dar respostas individualizadas. Mas paramos em aspectos académicos, de aprendizagem.

Temos de avançar para determinar a organização do centro com a mesma finalidade: manter o aluno no centro da nossa organização. Para isso, não devem ser determinantes as atuações grupais fechadas em função da faixa etária e da superação de um curso. Temos de estabelecer os instrumentos necessários para decidir a atribuição mais adequada de cada aluno mediante a avaliação inicial, que determinará, com o consenso de todos os participantes, o melhor para cada um. Desde os resultados da avaliação inicial, temos de estabelecer a organização dos conteúdos que devem ser ministrados. Desde os resultados da avaliação inicial, temos de estabelecer os instrumentos que desenvolverão os processos de ensino, a partir de uma metodologia didática elaborada para uma individualização da aprendizagem. E, através desses resultados, temos de gerenciar e distribuir os recursos humanos disponíveis.

Mas, sobretudo, não podemos ficar única e exclusivamente com a avaliação inicial. Se queremos uma organização flexível, responsável, cada passo que dermos no processo de ensino tem de ser refletido organizativamente. A avaliação e o diagnóstico contínuos indicam as adaptações precisas ao longo do curso, a cada instante. As avaliações formais, que derivam na comunicação oficial aos pais do processo de aprendizagem de cada aluno, não devem ser um momento finalista, geralmente trimestral, que revelam uma fotografia fixa enquadrada num momento dado e fica por isso mesmo. Permitem tomar decisões com alcance a curto e médio prazos. Não se pode esquecer a avaliação final de todos os processos, tanto de aprendizagem (desde um ponto de vista global) quanto os de ensino (metodologia, programação, instrumentos etc.). Essa avaliação, que implica todos os agentes e setores dos centros, deve definir os ganhos, os acertos e, também, os erros, os pontos fracos para poder adaptar as medidas para o curso seguinte.

Finalmente, a sequência organizativa de um centro deveria ser a seguinte:



A partir da avaliação até a organização, da avaliação até o sequenciamento dos conteúdos, da avaliação até a gestão dos recursos.

Referências

ESPAÑA. Ley nº 14, de 4 de agosto de 1970. General de Educación y Financiamiento de La Reforma Educativa. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 6 ago. 1970. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1970-852>>.

_____. Ley Orgánica nº 1, de 3 de outubro de 1990. Ordenación General del Sistema Educativo. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 4 out. 1990. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172>>.

_____. Ley Orgánica nº 2, de 4 de maio de 2006. Educación. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, 4 maio 2006. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899>>.

SCHLEICHER. **El País**, 25 mar. 2013, p. 35.

Recebido em abril de 2013 e aprovado em maio de 2013

Organization and Management of basic education

Beyond structural concepts

ABSTRACT: This paper argues that the student should be the center of all educational action and that assessment, a tool for predetermining needs, is what guides the structuring of classes and management of resources. It does so in an attempt to break down the barriers of the twentieth century, and open up doors and windows to the 21st century School.

Keywords: Initial assessment. Continuous diagnosis. Autonomy. Care for diversity.

Organisation et gestion de l'éducation de base

Au-delà des concepts structuraux

RÉSUMÉ: Cet article soutient que l'élève doit être au centre de toute l'action éducative et que l'évaluation, qui est un outil déterminé selon les besoins, doit orienter la structure des classes et la gestion des ressources. Tout cela dans l'objectif d'essayer de briser les barrières du XX^{ème} siècle pour ouvrir les portes et les fenêtres de l'école du XXI^{ème} siècle.

Mots-clés: Evaluation initiale. Diagnostic continu. Autonomie. Attention à la diversité.

Organización y gestión de la educación básica

Más allá de los conceptos estructurales

RESUMEN: Este artículo defiende que el alumno debe ser el centro de toda la acción educativa y la evaluación, instrumento predeterminante de las necesidades, lo que orientará la estructuración de grupos y la gestión de recursos. Todo con la finalidad de intentar romper las barreras del siglo XX, para abrir puertas y ventanas a la escuela del siglo XXI.

Palabras clave: Evaluación inicial. Diagnóstico continuo. Autonomía. Atención a la diversidad.

Avaliação do ensino médio

Tendências e desafios

ANTONIO IBAÑEZ RUIZ*

RESUMO: O artigo analisa as matrículas da educação superior como introdução a uma análise da política de ensino médio e de educação profissional de nível técnico. A política de educação profissional de nível técnico mostra que o governo foca prioritariamente os cursos de qualificação profissional de curta duração.

Palavras-chave: Ensino médio. Educação profissional. Ensino médio integrado. Valorização dos professores. Avaliação.

Introdução

Aproveitando a importância do momento por conta da sanção da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e torna obrigatória a educação dos quatro aos 17 anos, este trabalho pretende contribuir com uma avaliação da última etapa da educação básica, tendo como objetivo propor a introdução de algumas mudanças, até a implementação da lei em 2016.

O tema avaliação é muito amplo e “pode ser abordado sob diversas vertentes, abarcando a análise de políticas educacionais, tal como formuladas pelo Governo Federal e por governos estaduais, até iniciativas de implementação em redes de ensino ou escolas e seus resultados e impactos.” (SOUSA, 2010). Neste trabalho, optamos por fazer uma avaliação da política pública federal de ensino médio, mediante a análise de alguns dados de matrícula recentemente divulgados.

* Doutor em Engenharia Mecânica. Foi Reitor da UnB (1989-1993), secretário de Estado da Educação do DF (1995-1998) e secretário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2005). Atualmente é conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB). Brasília/DF – Brasil. E-mail: <antonio.ruiz@mec.gov.br>.

A matrícula na ES

Os dados de matrícula na educação superior revelam informações importantes relativas ao ensino médio.

De acordo com a Sinopse da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), todas as vagas oferecidas pelas instituições de ensino superior (públicas e privadas), as matrículas e o número de candidatos em 2011 estão na Tabela 1.

Tabela 1 – Dados da educação superior de 2011

Vagas oferecidas	4.453.431
Número de matrículas	2.346.695
Número de candidatos	9.963.763

Fonte: Inep (2011).

Na Tabela 1, observa-se que pouco mais de dois milhões de vagas não foram preenchidas. Supondo uma ausência de 20% no número de candidatos no dia da seleção, haveria quase oito milhões de candidatos, o que significa que, teoricamente, haveria dois candidatos por vaga. Esses dados mostram que, de forma geral, a competição entre candidatos é muito pequena. No entanto, como a concorrência por vagas nas instituições federais é muito grande, pode-se concluir que o número de candidatos por vaga nas outras instituições, especialmente nas privadas, é pequeno. Apesar da pequena competição, são quase cinco milhões e meio de candidatos reprovados. Um número muito elevado de reprovações e níveis muito baixos de rendimento, pois, se esses candidatos tivessem a nota mínima, passariam na seleção, já que a concorrência foi muito baixa. A causa só pode ser a baixa qualificação apresentada pelos alunos que saem do ensino médio. Assim, iniciaremos a apresentação das tendências e desafios para o ensino médio propedêutico.

Ensino médio propedêutico

Serão analisadas as principais causas para essa baixa qualidade e apresentadas algumas propostas.

a) Valorização dos professores

Ao fazer uma analogia do comportamento dos docentes da educação básica com os das universidades públicas federais, percebe-se que sua insatisfação resume-se à defasagem

de salários com outras categorias e eventuais condições de trabalho, pontuais, mas não generalizadas. A insatisfação não chega ao ponto de renegar a universidade, procurando alternativas para sair dela.

Essa insatisfação “contida” deve-se à percepção que o docente possui de sua trajetória na universidade, pois sabe que pertence a uma carreira que valoriza seu trabalho de pesquisa (não entraremos na análise desse tipo de valorização do trabalho universitário, pois não faz parte do tema deste artigo), sua titulação, sua participação em congressos, suas publicações, entre outras coisas, e que tudo isso contribui para ele progredir na carreira.

O professor da educação básica tem que ser valorizado da mesma forma: ele pode fazer pesquisa, na sua própria área de conhecimento ou utilizando suas aulas e seus alunos como material de pesquisa. Para isso acontecer, ele pode fazer parte de um grupo de pesquisa de alguma universidade ou pode criar um grupo de pesquisa na sua própria escola ou de forma interescolar. No entanto, é preciso pensar numa política de pesquisa e desenvolvimento para esses professores.

As associações científicas fazem um pouco desse trabalho, mas em geral são professores universitários que as conduzem. Nada contra, mas é preciso que os professores da educação básica se assumam como sujeitos de seu próprio trabalho de pesquisa. A razão é que os objetivos da pesquisa para os dois grupos de professores são diferentes. Para os docentes das universidades, o objetivo da pesquisa é adquirir conhecimento para atingir a fronteira do conhecimento, quando, a partir desse momento, o pesquisador está apto a continuar sozinho e formar sua equipe ou grupo de pesquisa. Para os docentes da educação básica, o objetivo da pesquisa é melhorar em sala de aula o binômio ensino-aprendizagem.

No entanto, não há regras para o aperfeiçoamento ou educação continuada na educação básica, como há para fazer o mestrado ou doutorado. É necessária a criação de normas que, associadas a uma carreira de docente, permitam a progressão dele ao longo de sua vida profissional.

b) A avaliação

Uma avaliação do ensino médio precisa verificar se a formação geral dada ao estudante o preparou para as três dimensões consideradas pela LDB: continuação dos estudos (graduação e pós-graduação), preparação para o mundo do trabalho (qualificação e formação inicial técnica) e formação para assumir sua cidadania.

Hoje, a avaliação que o Sistema de Avaliação da Educação Básica faz é limitada, porque não tem um caráter universal e é aplicada apenas para as disciplinas de matemática e português, portanto satisfaz parcialmente uma das dimensões da LDB.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) também não deve ser utilizado como avaliação, pois não há uma prova universal no ensino médio como existe na educação fundamental.

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) não serve como avaliação do ensino médio, uma vez que só trabalha com uma das dimensões da LDB, a da continuação dos estudos, pois se tornou seleção de estudantes para instituições de educação superior, uma espécie de “vestibular unificado”, com características melhoradas dos antigos vestibulares.

Dessa forma, falta uma avaliação do ensino médio que possa informar à sociedade a respeito de como a juventude está sendo preparada, nas escolas públicas e privadas, por essa etapa de ensino para atender às três dimensões da LDB.

A dimensão conferida ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), como uma das etapas de avaliação das instituições de educação superior, é a melhor forma de contribuir para uma avaliação mais completa. Deveria ser aplicada uma forma semelhante para as escolas de ensino médio e fundamental. O que é importante na avaliação das escolas é o valor que ela agrega ao conhecimento do aluno. Além disso, é necessário incluir nessas avaliações o contexto sociocultural do entorno da escola e da família do estudante. Hoje, em muitas escolas públicas, os professores se dedicam de forma integral e intensamente a melhorar o desempenho dos alunos devido às enormes carências que carregam para a escola. Assim, a escola não tem mais como melhorar e esse esforço acaba passando despercebido nas avaliações.

c) O currículo

O Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Câmara de Educação Básica (CEB), autores das diretrizes nacionais do ensino médio e de várias outras diretrizes, já perceberam que, infelizmente, elas não chegaram às salas de aula, provavelmente, porque os professores não tiveram oportunidade de discuti-las com especialistas para poder consolidar o conhecimento embutido nelas. Faltou iniciativa aos dirigentes dos executivos estaduais e federal para trabalhar as diretrizes em cursos de educação continuada, na forma presencial ou a distância, com o objetivo de que chegassem à sala de aula, modificando o binômio ensino-aprendizagem. Já há uma iniciativa da CNE/CEB para a realização de um seminário internacional, para começar a discussão em relação ao que deve ser elaborado para que os professores possam melhorar a relação conhecimento, ensino e aprendizado na sala de aula.

Nessa discussão, que está sendo retomada, é necessária a inclusão de conteúdos de cunho tecnológico que permitam preparar os estudantes para uma integração com a educação profissional.

Nos cursos de formação continuada para os professores, há a necessidade de mostrar, na prática, como funciona a interdisciplinaridade e como, mediante novas metodologias, podem ser integradas as disciplinas.

Hoje, o currículo é ditado pelas avaliações do Inep, o que faz com que escolas e professores passem a dedicar boa parte do tempo a preparar os jovens para esses testes avaliativos, em prejuízo dos componentes curriculares ausentes nos testes.

d) Ensino médio noturno

Chamou sempre a atenção de quem tem um olhar para o ensino noturno que, no início do ano letivo, as salas de aula frequentadas por alunos do ensino médio ficam lotadas. Porém, poucos meses depois, o abandono dos alunos as esvazia. Esse fenômeno se repete ano a ano. As estatísticas estão aí para confirmá-lo.

Dados recebidos do Inep, referentes a 2011, permitem calcular que a evasão no ensino médio noturno foi perto de 18%, quase o triplo do que apresenta a evasão do diurno. A aprovação do noturno atinge 64%, enquanto a aprovação no diurno fica em 80%. Fica patente por esses números que a qualidade do noturno é muito inferior ao do diurno. Hoje, a participação desse turno na matrícula do ensino médio atinge um terço delas. Essa participação era de 50% em 2003, havendo uma queda contínua, ano a ano.

No caso da primeira série do ensino médio noturno, cálculos realizados com os dados enviados pelo Inep, referentes a 2011, mostram que, entre os aprovados nessa série, 63,9% estão em idade entre 15 e 17 anos, 17,3% estão entre 18 e 19 anos, 1,2% está com menos de 15 anos, e 17,8% estão acima de 19 anos.

Em números absolutos, em 2011, foram aprovados na primeira série do ensino médio noturno 466.170 alunos (53,3%), 177.883 foram reprovados (20,3%) e 230.485 (26,4%) abandonaram os estudos naquela série.

Esses números permitem fazer algumas considerações. Quase 65% dos alunos aprovados na primeira série do ensino médio noturno têm menos de 17 anos. Ou seja, quase dois terços dos alunos aprovados estão cursando essa série na idade certa ou, no máximo, com dois anos de atraso. Um terço dos aprovados tem, no mínimo, quatro anos de atraso em relação à idade certa.

Um grave problema enfrentado pelos alunos que abandonam o ensino médio é que eles não possuem documento algum que lhes permita comprovar o conhecimento e a experiência que têm para enfrentar o mundo do trabalho.

Combinando os dados analisados com a dificuldade dos jovens ao abandonar a escola antes da conclusão do ensino médio sem um certificado, pode-se pensar na alternativa apresentada a seguir. Se quase dois terços dos alunos do noturno, na primeira série, aprovam e estão com no máximo dois anos de atraso, esse grupo de jovens pode ser mantido na mesma situação. Isto é, alunos com no mínimo 15 anos e no máximo com 17 podem se matricular na primeira série do ensino noturno regular.

É possível pensar que alguns desses alunos estejam matriculados no noturno por conta da falta de vagas no ensino médio diurno. Aí, todos os dirigentes estaduais da educação têm que se preparar para garantir vagas a todos os estudantes do ensino médio, com no máximo dois anos de defasagem, principalmente após a entrada em vigor, em 2016, das mudanças na LDB.

Além de garantir vagas para os alunos que desejem se matricular no diurno, com no máximo dois anos de defasagem, podem ser oferecidas bolsas de estudo àqueles que

queiram se transferir do noturno para o diurno, com a garantia de que eles terão dedicação exclusiva aos estudos. Para continuar no diurno, esses alunos bolsistas terão que ser aprovados no final do ano, caso contrário, terão que voltar para o noturno, sem a bolsa.

Os alunos matriculados no noturno com mais de dois anos de atraso em relação à idade certa terão que se matricular no ensino médio de Educação de Jovens e Adultos (Eja) integrado à educação profissional. A duração do ensino médio nessa modalidade é de dois anos ou quatro semestres. Cada semestre pode ser considerado como um itinerário do curso profissional escolhido, dando direito ao aluno de obter um certificado semestral, dependendo de seu aproveitamento no semestre. Esse certificado pode ajudá-lo a, em caso de necessidade de abandono e por qualquer circunstância, enfrentar o mundo do trabalho, bem como na sua volta, caso ele decida voltar a se matricular novamente. O certificado pode ser considerado, também, um incentivo à permanência do aluno no curso.

Diversos estudos ao longo dos últimos anos analisam as variadas experiências e práticas (SOUSA; OLIVEIRA; LOPES, 2006), bem como o perfil dos alunos, nas escolas de ensino médio, com o objetivo de melhorar a qualidade da oferta noturna. No entanto, continuamos com diferenças enormes. É necessária uma política que altere radicalmente a situação descrita para o ensino médio noturno. Há alternativas.

Matrícula na educação profissional

A Tabela 2 mostra dados divulgados em maio de 2013, pelo ministro Mercadante, em audiência pública no Senado, referentes às matrículas para 2011/12 em cursos técnicos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec). A razão para tratar aqui de dados da educação profissional é o reconhecimento da importância que ela assumiu, a partir da grande demanda vinda do setor empresarial e da falta de profissionais técnicos de nível médio no mundo do trabalho, num momento em que o Brasil precisa desenvolver sua produção em taxas elevadas para continuar combatendo as desigualdades sociais e regionais.

Tabela 2 – Dados do Pronatec 2011 e 2012

Cursos Técnicos	2011	2012
Bolsa Formação Estudante	9.415	99.149
Brasil Profissionalizado	33.295	90.563
E-TEC Brasil	74.000	150.000
Acordo de Gratuidade Sistema S	56.416	76.119
Rede Federal de EPCT	72.000	79.560

Cursos Técnicos	2011	2012
Subtotal 1	245.126	495.391
Cursos Formação Inicial e Continuada	226.421	590.937
Acordo Gratuidade Sistema S	421.723	570.020
Subtotal 2	648.144	1.160.957
TOTAL	893.270	1.656.348

Fonte: Apresentação do ministro Mercadante na audiência pública no Senado Federal, em 14 de maio de 2013.

Análise dos dados

O número de matrículas apresentado pelo ministro para os cursos técnicos de nível médio (245.126 em 2011 e 495.391 em 2012), conforme a Tabela 2, é baixo em relação ao número total, embora tenham havido aumentos muito significativos entre 2011 e 2012. No entanto, se comparados com o número potencial de candidatos para esses cursos (cinco milhões e meio reprovados pelas instituições de educação superior), significa que os jovens optam pela educação superior, deixando marginalmente os cursos técnicos. Já, os cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional têm uma procura bem maior.

Os cursos técnicos de qualificação profissional são muito variados, pois atendem a um universo muito grande de demandas: desde os que procuram uma saída, para aqueles que estão incluídos no programa Bolsa Família, até aqueles que, já empregados, precisam de um aperfeiçoamento para melhorar as condições de trabalho ou de emprego.

A seguir são apresentadas as tendências e desafios que devem ser enfrentados na política de educação profissional.

a) Cursos de qualificação profissional

São cursos de 200 horas que podem fazer a diferença, pois permitem que os estudantes tenham acesso a um posto de trabalho para o qual a qualificação necessária seja mínima. No entanto, esses cursos não conseguirão evitar a necessidade de novas qualificações para ter a possibilidade de se manter no mundo do trabalho. Uma integração do estudante com a escola formal para um aumento da escolaridade é o mais recomendado nesses casos.

A existência de cursos de aperfeiçoamento de 200 horas é também importante para quem já está inserido no mercado de trabalho e pode se aprimorar em novas tecnologias ou novos conhecimentos.

No início do governo Lula, o Ministério do Trabalho introduziu novas formas de oferta e estrutura dos cursos (LIMA, 2007), em relação às que existiam até então e que tinham

resultado em péssimas experiências de gestão. Posteriormente, já no governo Dilma, esses cursos de qualificação foram transferidos para o MEC, dando origem ao atual Pronatec.

Os cursos de curta duração foram muito incentivados pelo governo, na época em que o Brasil começou a implementar as políticas neoliberais de abertura ao exterior e as de adequação às novas tecnologias de comunicação. Essas políticas produziram grande desemprego industrial devido à reestruturação atabalhoada do parque produtivo brasileiro. Na época, o governo falava que o desemprego era consequência da falta de conhecimento dos trabalhadores e a fórmula para a empregabilidade era a participação nesses cursos de curta duração.

Na grande maioria dos casos, não parece que tenham surtido efeito porque o desemprego não diminuía e, ao contrário, aumentava. O desemprego que existia era produzido pelas políticas de austeridade que levaram o país à maior crise financeira dos últimos 30 anos. Hoje, a situação mudou. O Brasil exibe um desemprego entre 5 e 6%, o que o torna quase um país de pleno emprego.

Assim, mesmo reconhecendo a importância desses cursos, eles não podem ser o foco de uma política de formação profissional técnica de nível médio, como está acontecendo com o Pronatec (GRABOWSKI apud CARDOSO, 2013), que não é uma política apropriada.

A política de hoje tem que ser para incentivar os jovens a concluir um ensino médio de qualidade e que os prepare com uma formação geral para permitir a continuidade dos estudos, a enfrentar o mundo do trabalho e a ter uma formação cidadã para um futuro melhor, deles e de toda a sociedade brasileira.

Será necessária uma política que integre a educação superior e a educação básica, aqui incluída a educação profissional e a educação de jovens e adultos. O jovem precisa ter clareza, numa visão de médio e longo prazo, as alternativas de percurso para a sua formação e os resultados que ele pode alcançar de acordo com suas escolhas.

No entanto, é inconcebível que o governo incentive os jovens, mediante diversos instrumentos, como bolsas de estudo e crédito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a frequentarem cursos de educação superior de qualidade questionável e, portanto, com pouca perspectiva de desenvolvimento profissional futuro e salários pouco competitivos, ao invés de incentivar e promover um ensino médio de qualidade que propicie ao aluno condições, caso ele precise, de ingressar no mundo do trabalho com os conhecimentos adquiridos nesse ensino médio. Ainda, com a possibilidade de, posteriormente, frequentar um curso de educação superior.

Será que é necessário descobrir a roda ou será que temos elementos suficientes para traçar uma política que motive os jovens para as profissões técnicas? Felizmente, ao longo dos últimos anos, foram construídos elementos que permitem ter uma política de ensino médio em que a educação profissional tem um papel importante para os jovens e para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

b) Ensino médio integrado e educação profissional

O número das matrículas que constam da Tabela 2, para todas as possíveis formas de obtenção do diploma de técnico de nível médio, é inexpressivo para a necessidade do País. A forma dúbia de o governo encarar essa diplomação é, provavelmente, uma das causas desses números. Foi o Decreto nº 5.154, de 2004, fruto de consulta feita à sociedade, que permitiu incluir na educação profissional a alternativa de integração entre ela e o ensino médio (RUIZ, 2010). No entanto, pouco antes de sua publicação, o governo retirava o ensino médio da antiga Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (Semtec), passando a se chamar de Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). O ensino médio foi para a nova secretaria criada: a Secretaria de Educação Básica (Seb). A mudança tem sua lógica, mas desacreditou a nova alternativa criada para a educação profissional. A tentativa para manter um trabalho conjunto das duas secretarias, Setec e Seb, reforçando o ensino médio integrado, se deu durante algum tempo, mas, sem recursos disponíveis, essa tentativa foi muito breve (GAUDÊNCIO, 2005).

O ensino médio integrado foi uma tentativa de sair da dualidade ensino médio e educação profissional, mas principalmente era uma novidade para a construção de um novo currículo que integrasse o conhecimento científico e o tecnológico, visando a preparar os técnicos para as novas tecnologias e processos que, àquela altura, já despontavam como necessárias para dar atendimento às políticas de desenvolvimento e às de ciência, tecnologia e inovação. Até hoje, o Brasil patina na questão da inovação porque comete um erro ao pensar que ela pode ser feita só com a contribuição de mestres e doutores, deixando os técnicos de fora (GALEMBECK; ALMEIDA, 2005). Grave erro.

A Tabela 3 mostra os dados, conforme a sinopse do Inep, para 2012, relativos às matrículas da educação profissional, ressaltando os do ensino médio integrado à educação profissional, por sistema de ensino. O objetivo é comparar as previsões de 2008 com 2012.

Tabela 3 – Matrículas da educação profissional – 2012

	Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio	Educação Profissional
Federal	104.957	105.828
Estadual	158.369	330.174
Municipal	10.105	20.317
Privada	25.114	607.336
Total	298.545	1.063.655

Fonte: Inep (2012).

Em 2008, foi instalado pelo governo um grupo interministerial, da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do MEC, com o objetivo de estabelecer uma política de médio e longo prazo para o ensino médio no Brasil, por meio:

- » de uma reestruturação do modelo pedagógico desta etapa da educação básica que colabore na superação do dualismo entre o ensino médio propedêutico e profissional.
- » da expansão da oferta de matrículas da rede de **escolas médias federais** para um patamar entre 10% das matrículas totais desta etapa da educação básica. (BRASIL, 2008).

Esse número, para 2010, seria de “um milhão de matrículas públicas do ensino médio (aproximadamente 10% das matrículas do Brasil) com currículo reestruturado no novo modelo pedagógico, com padrão de qualidade e articuladas na rede nacional de escolas públicas de ensino médio.” (BRASIL, 2008).

Mesmo dois anos depois da previsão, os dados da Tabela 3 mostram que nesse período deixaram de ser oferecidas quase 700.000 vagas de um novo modelo pedagógico de ensino médio integrado. O novo modelo está descrito no documento do grupo interministerial, de julho de 2008, e foi anunciado pelos dois ministros, ressaltando a importância estratégica do ensino médio para a educação básica.

Esses dados de matrícula são ainda agravados pela alta evasão constatada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que identificou como principal fator o déficit de professores e técnicos de laboratório (TCU, 2013) que põe em risco a qualidade dos serviços nos institutos federais.

Esse novo modelo está baseado nas diretrizes curriculares nacionais do ensino médio e nas da educação profissional. Precisaria ser atualizado e implementado como política pública e não mais como experiência pontual ou piloto.

O que chama a atenção é que, apesar da grande expansão da educação profissional, mediante a criação dos institutos federais de educação tecnológica e a abertura de inúmeros campi no interior dos estados, a expansão das matrículas ficou praticamente por conta da iniciativa privada e, em especial pelo Sistema S, muito embora o financiamento seja público. A política pública de expansão deveria privilegiar a educação pública.

Ainda no caso do Pronatec, deve-se pensar em investir os recursos destinados a cursos de curta duração para aplicação em cursos técnicos de nível médio integrados ao ensino médio, bem como nas alternativas concomitante e subsequente.

Conclusões

Verifica-se uma falta de integração entre as políticas das várias secretarias do MEC, especialmente nas políticas de educação de jovens e adultos, educação profissional e ensino médio.

Constata-se a falta de indicadores que contribuam para uma avaliação do ensino médio, que considera todas as dimensões previstas na LDB para essa etapa de ensino médio.

É necessária uma reestruturação do ensino médio noturno que ajude o jovem a ter uma visão menos catastrófica sobre a situação em que ele se encontra hoje.

A Capes precisa desenvolver uma base do que seja educação continuada para orientar as escolas e os professores da educação básica.

O foco na política de educação profissional está na oferta de cursos de curta duração, quando, na realidade, o foco deveria ser nos cursos técnicos de nível médio e, prioritariamente, no ensino integrado à educação profissional.

Já existe um modelo de ensino médio ancorado nas diretrizes curriculares do ensino médio e educação profissional, que tiveram sua continuidade comprometida pela dubiedade da política federal para a educação profissional de nível técnico.

Referências

BRASIL. **Reestruturação e expansão do ensino médio no Brasil**. Brasília, DF: SAE, 2008.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

CARDOSO, Clarice. Um Pronatec a curto prazo. **Carta Capital**, 3 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/educacao/um-pronatec-a-curto-prazo>>. Acesso em: 21 maio 2013.

GALEMBECK, Fernando; ALMEIDA, Wanda. Propriedade intelectual. **Parcerias Estratégicas**, n. 20, p. 1000-1022, jun. 2005.

GAUDÊNCIO, Frigotto. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: GAUDÊNCIO, Frigotto; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Orgs.). **Ensino médio integrado**: concepção e contradições. São Paulo: Cortez, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Resumo técnico**. Censo da educação superior de 2011. Brasília, DF: Inep, 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf>. Acesso em: 21 maio 2013.

_____. **Sinopse estatística da educação básica – 2012**. Brasília, DF: Inep, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 21 maio 2013.

LIMA, Antonio Almerico B. Avanços conceituais, institucionais e metodológicos nas políticas públicas de qualificação. In: **Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica**, 1., Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: SETEC/MEC, 2007.

RUIZ, Antonio L. Ensino médio, educação profissional: outros caminhos para a mudança. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 341-352, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 21 maio 2013.

SOUSA, Sandra Zákia. Ensino médio: perspectivas de avaliação. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 353-365, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 21 maio 2013.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Luiz P.; LOPES, Valéria Virgínia. **Ensino médio noturno: democratização e diversidade**. Brasília, DF: SEB/MEC, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de auditoria – TC 026.062/2011-9**. Brasília, DF: TCU, 2013.

Recebido em julho de 2013 e aprovado em julho de 2013

Assessment of secondary education *Trends and challenges*

ABSTRACT: This article discusses higher education enrollment as an introduction to an analysis of policies on secondary and vocational education. Policies for vocational education show that the government prioritizes short vocational qualification courses.

Keywords: Secondary school. Vocational education. Integrated secondary education. Valorization of teachers. Assessment.

Evaluation de l'enseignement secondaire *Tendances et défis*

RÉSUMÉ: cet article analyse les inscriptions dans l'enseignement supérieur comme introduction à une analyse de la politique de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle technique. La politique de formation professionnelle technique montre que le gouvernement se concentre prioritairement sur les cours de formation professionnelle de courte durée.

Mots-clés: Enseignement secondaire. Formation professionnelle. Enseignement secondaire intégré. Valorisation des professeurs. Evaluation.

Evaluación de la enseñanza media *Tendencias y retos*

RESUMEN: El artículo analiza las matrículas de la educación superior como introducción a un análisis de la política de enseñanza media y de educación profesional de nivel técnico. La política de educación profesional de nivel técnico muestra que el gobierno enfoca prioritariamente los cursos de cualificación profesional de corta duración.

Palabras clave: Enseñanza media. Educación profesional. Enseñanza media integrada. Valorización de los profesores. Evaluación.

As novas relações entre o currículo e a avaliação

ELBA SIQUEIRA DE SÁ BARRETTO*

RESUMO: O texto retoma questões postas pela autora em publicações recentes sobre as orientações assumidas pelas reformas de currículo no País, explorando as implicações das políticas de currículo no contexto das pressões pela melhoria da qualidade da educação e da avaliação de resultados.

Palavras-chave: Currículo. Educação básica. Avaliação. Práticas docentes.

Introdução

As reformas educacionais do final do século passado no Brasil tiveram como marcos legais a Constituição Federal de 1988, que alargou sobremaneira os direitos à educação, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), promulgada em 1996, que pautou as finalidades básicas da educação escolar nos seus diferentes níveis e etapas, bem como suas formas de organização e articulação nos sistemas de ensino.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental e médio e os Referenciais Curriculares Nacionais (RCN) para a educação infantil, produzidos pelo governo federal entre 1997 e 1998, contribuíram para dar uma feição mais explícita às mudanças então propostas no âmbito da educação básica, as quais sinalizam uma guinada radical nas políticas educativas, buscando afiná-las com as profundas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais em curso no mundo contemporâneo.

Se, ao longo do século XX, as políticas de expansão da escolaridade foram orientadas pelo princípio da igualdade, voltado para a ampliação das oportunidades educacionais para o conjunto da população, o que distingue as políticas dos anos 2000

* Doutora em Sociologia. Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e Consultora da Fundação Carlos Chagas (FCC). São Paulo/SP – Brasil. E-mail: <essb@fcc.org.br>.

é que elas passam a ser predominantemente orientadas pelo princípio da equidade. Este se volta para a sua focalização em grupos específicos e tem como preocupação central a melhoria da qualidade da educação. É pelos referenciais nacionais de currículo que essa mudança se expressa com maior clareza.

Ao virem a público pela primeira vez, antes da versão final, os PCN e RCN receberam muitas críticas, provenientes em geral das universidades. Pesquisadores temiam que um currículo nacional passasse a ser regido pela lógica das avaliações externas do rendimento dos alunos, como acontecera no governo conservador da Inglaterra, por exemplo. É bom lembrar que, desde 1990, o Brasil implantara o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que se propunha a subsidiar as redes escolares a tomarem decisões pela melhoria da qualidade da educação. Outros acadêmicos argumentavam ainda que um currículo único contribuiria para manter subalternas as formas de expressão dos grupos com menor poder de expressão na sociedade. Mesmo entre aqueles que aprovavam a ideia de um currículo nacional comum, a iniciativa federal foi criticada, sobretudo, por não ter propiciado uma discussão ampla do seu processo de formulação e por ter-se valido pouco da contribuição e experiência dos centros de ensino e pesquisa brasileiros sobre as áreas afins (ANPED, 1996).

Até então, a tradição brasileira fora a de contar apenas com princípios e normas genéricos do governo federal sobre o currículo. Cabia aos estados e municípios elaborar propostas curriculares que especificavam conteúdos e abordagens a serem trabalhados pelas escolas e buscavam atender às demandas regionais e locais. Comparativamente a esse período, os PCN foram considerados excessivamente detalhados, e argumentava-se que eles terminariam por tolher as iniciativas das demais instâncias no desenvolvimento das suas próprias orientações curriculares (BARRETTO, 1998).

Além de colocar a diversidade na pauta das políticas de currículo, os referenciais nacionais também propunham o ensino por competência e a contextualização dos conhecimentos e saberes veiculados pela escola, bem como a abordagem de forma integrada e transversal dos conteúdos curriculares. Se as concepções anteriores de educação escolar e de ensino consideravam suficiente o domínio dos conteúdos para habilitar para a vida em sociedade, a concepção contemporânea reconhece que também faz parte da escola levar o estudante a mobilizar saberes adquiridos de diferentes maneiras para tornar significativos os acontecimentos da sua vida cotidiana.

Os referenciais nacionais não foram revogados nas gestões que se seguiram ao Governo Fernando Henrique Cardoso (que os elaborou), embora novas ênfases e significados venham sendo atribuídos ao currículo nas gestões Lula e Dilma Rousseff. Nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e para o Ensino Fundamental de Nove Anos, promulgadas pelo Conselho Nacional de Educação em 2010, o direito à educação é reiterado como seu fundamento maior. Mas é mais que isso: é direito a uma educação de qualidade. E também não para aí: é direito a uma educação de

qualidade para todos. Daí a chamada qualidade social da educação, que, para além de ser a qualidade a que cada um tem direito, é social, porque tem de ser necessariamente um direito de todos (BRASIL, 2010a, 2010b).

É importante assinalar a tônica na qualidade social, porque ela pretende diferenciar as políticas brasileiras atuais da ênfase que foi dada às reformas educativas dos anos de 1980/90 em vários países. As reformas se concentraram mais explicitamente na eficácia e eficiência dos sistemas escolares ao buscar a melhoria da qualidade do ensino com o objetivo de melhorar a competitividade dos países na economia global, relegando ao segundo plano a preocupação com a equidade, tendendo a aumentar a desigualdade de desempenho entre as escolas voltadas a diferentes segmentos da sociedade.

A ênfase à diversidade também é acentuada nas atuais diretrizes curriculares da esfera federal. Intimamente associada ao princípio da equidade, a atenção à diversidade passa a ser concebida como integrante da própria matriz do currículo, o que tem uma implicação importante: a de reconhecer que o pleno exercício do direito à diferença exige a mudança dos padrões de relacionamento de toda a sociedade; não se restringe apenas à mudança de tratamento voltada estritamente aos grupos discriminados.

Os parâmetros e referenciais nacionais de currículo têm exercido forte poder indutor sobre os currículos escolares, ainda que não sejam revestidos de caráter obrigatório. Estudo coordenado por Sampaio (2010), abrangendo 60 unidades federadas entre estados e municípios das diferentes regiões, registra a presença marcante dos PCN na formulação das orientações curriculares de cada rede ou sistema de ensino.

As referências proporcionadas pelos PCN entram nas escolas também por meio dos livros didáticos, veículos fundamentais na divulgação do currículo, porque são largamente utilizados na escola, e que precisam estar de acordo com as prescrições oficiais para serem aprovados pelo MEC. Eles representam nada menos do que 132 milhões de exemplares distribuídos, em 2013, aos alunos do ensino fundamental e médio das escolas públicas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)¹.

Os referenciais nacionais para o currículo da educação básica estão também nos cursos de formação inicial para a docência, assim como nos programas de formação continuada de professores.

Currículo, docência e avaliação

No início dos anos de 1990, para realizar a avaliação externa do rendimento dos alunos, o sistema de avaliação da educação básica realizava consultas às redes de ensino sobre os conteúdos ministrados nas escolas. Uma vez elaborados os PCN, o Saeb passou a utilizá-los como referência para produzir a sua matriz de avaliação, praticamente a mesma até hoje.

Os PCN nomeiam as habilidades adquiridas pelos alunos do ensino fundamental, evitando, nessa etapa do ensino, a palavra competência, mencionada apenas no ensino médio. A construção da matriz de avaliação do ensino fundamental e médio é, contudo, realizada com base nas competências e permanece fundamentalmente a mesma desde o início de sua formulação.

A avaliação de sistema fornece informações sobre o rendimento dos alunos e o contexto das escolas, que – conforme se argumenta – dão condições aos gestores das redes escolares de propor ações mais bem fundamentadas para enfrentar os problemas da qualidade do ensino, no que diz respeito à infraestrutura necessária ao suporte às ações educativas e às iniciativas que interferem diretamente no currículo e nas práticas docentes. Por ser uma medida de larga escala, esse tipo de avaliação não se presta à avaliação individual dos alunos, porque as tendências que ela detecta só auxiliam a dizer com alguma precisão o que acontece em grandes grupos de estudantes.

Observe-se que, desde a sua introdução no País, as avaliações de sistema figuram atreladas aos propósitos de melhoria do ensino, o que, de certo modo, induz à ideia de que o parâmetro para o que deve ser entendido como qualidade do ensino passa a ser o que é medido por essa forma de avaliação.

Sabe-se, entretanto, que não se trata da mera introdução de uma racionalidade “neutra” nas decisões sobre as medidas de ensino; ela vem impregnada do sentimento de que a avaliação é um instrumento imprescindível para qualificar a gestão da educação (SOUZA; OLIVEIRA, 2003). As avaliações de sistema no Brasil, assim como na maior parte dos países do mundo desenvolvido e em nações emergentes e periféricas, terminam por tornar-se “um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública e das formas de governo *reinventadas*”, passando a afetar muitos outros domínios das políticas educativas (AFONSO, 2003, p. 271).

Pois bem, retomando a introdução da avaliação de sistema no País, o que aconteceu ainda no começo dos anos de 1990 foi que alguns estados não demoraram a criar também seus próprios sistemas de avaliação, em moldes semelhantes aos do governo federal (Ceará, Minas Gerais e São Paulo, por exemplo). Eles tinham interesse em obter informações sobre o rendimento de um número maior de alunos do que o contemplado pela amostra nacional do Saeb, com o objetivo de fazer o monitoramento das ações de melhoria na sua rede, por vezes também articulado com as ações de seus municípios. Os dirigentes estavam convencidos de que era necessário criar uma “cultura de avaliação” nos sistemas escolares. Isso implicava, particularmente nesses estados, um esforço deliberado de devolver os resultados das avaliações dos alunos às escolas e de contribuir para que elas se tornassem aptas a interpretá-los, a ponto de fazer inferências sobre o que era necessário mudar nos ensinamentos dos conteúdos para superar as falhas detectadas e sobre o que deveria ser reforçado nas práticas que produziam bons resultados. O número de sistemas de avaliação criados por estados e municípios aumentou com o passar dos anos.

Estudos, como o de Sousa e Oliveira (2010) e o de Brooke e Cunha (2011), assinalam, entretanto, que as avaliações externas tiveram baixo impacto como instrumento de gestão e de mudança das práticas escolares das redes de ensino até aproximadamente meados da primeira década dos anos 2000. As informações por elas produzidas – e que repetidamente mostravam o baixo rendimento dos alunos em todas as unidades da federação, guardadas pequenas diferenças entre estados e regiões – foram utilizadas quase que tão somente para apontar necessidades de formação dos professores. A reiteração dessas necessidades entre os órgãos gestores contribuiu, sobretudo, para validar a maior atenção que passou a ser conferida às políticas docentes na esfera federal e no âmbito de alguns estados e municípios, uma vez que os professores vêm sendo considerados sujeitos-chave na melhoria da qualidade da educação.

Os docentes das escolas públicas que ainda não tinham formação superior passaram a ter mais oportunidades de obter a licenciatura em alguns estados, contando com o aumento da oferta de oportunidades de formação inicial em serviço proporcionada pelo poder público.² Entre os inúmeros cursos de formação continuada também proporcionados pelo setor público, os de maior abrangência, oferecidos pela Rede Nacional de Formação Continuada de Docentes do MEC, criada em 2003 em articulação com as universidades e as redes de educação básica, incidem sobre aspectos críticos do rendimento dos alunos apontados pelas avaliações de sistema, que mostram o grande número de alunos com aprendizagem insuficiente da leitura e da escrita, bem como os pífios resultados na alfabetização matemática. Programas alentados de formação docente, voltados ao ensino da língua escrita nos anos iniciais do ensino fundamental, são adotados também em uns poucos estados e municípios. Contudo, no mais das vezes, os cursos oferecidos costumam inspirar-se em pressupostos que guardam apenas fraca relação com as evidências produzidas pelas avaliações.

Em face da persistência dos resultados sofríveis do rendimento escolar na escola básica, alguns estados que mais se orientaram pelas avaliações externas, apostando na interpretação dos dados das provas pelas escolas³, mas, principalmente, adotando políticas de formação docente dirigidas à superação desse diagnóstico crítico, começam, então, a voltar suas atenções para a gestão do currículo. Gestores das redes de ensino começam então a admitir explicitamente que as referências curriculares oferecidas pelos PCN são excessivamente genéricas. Além disso, eles têm de lidar com a grande dispersão das ações de currículo nas suas escolas, buscando criar condições de planejar e monitorar a implementação de programas compartilhados por toda a rede. As matrizes de avaliação se mostram insuficientes para orientar o que deve ser ensinado e aprendido, uma vez que constituem um recorte muito parcial e limitado do currículo.

Em lugar da tradição aberta que sempre admitiu uma multiplicidade de leituras das orientações curriculares, e que teve continuidade no âmbito dos estados,

municípios e escolas mesmo após a elaboração dos PCN, inicia-se um processo de “homogeneização” dos programas e práticas curriculares por meio da adoção de medidas diretivas, que aumentam o controle sobre os docentes e as escolas.

Depois de 2005, depois do Ideb

Mudanças significativas no panorama educacional são desencadeadas pela esfera federal a partir de meados da primeira década dos anos 2000.

Um grande aparato é montado para a formação de professores em serviço nas redes públicas na perspectiva de constituição de um sistema nacional de educação, que tem impulso com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, e que culmina com o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), em 2009. Ele se mantém mediante articulação de ações do governo central com as universidades públicas e as redes de ensino básico, incorporando as novas tecnologias da comunicação, e representa um avanço na responsabilização do poder público pelo desempenho e pela carreira docentes. A formação inicial e continuada são concebidas como um processo contínuo de desenvolvimento profissional dos professores e de construção da sua identidade e profissionalidade (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011).

Acompanhando a tendência internacional, amplia-se, sobremaneira, a influência das avaliações externas sobre domínios como o do currículo e das políticas docentes na educação básica. Um passo importante nessa direção foi a criação da Prova Brasil em 2005 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep)⁴, que possibilita que cada escola situe os resultados de rendimento de seus alunos em relação aos da sua rede de ensino e à média nacional. Mas o passo decisivo foi a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um indicador que combina os resultados de rendimento dos alunos de cada escola com a capacidade demonstrada pela escola de garantir que o conjunto de seus alunos acompanhe com aproveitamento o fluxo regular da escolarização, evitando repetências e evasões, que diminuem a sua possibilidade de continuar estudando. São então estabelecidas metas a serem alcançadas pelo País até 2021, que visam a equiparar o padrão de rendimento das escolas brasileiras ao das escolas dos países do Hemisfério Norte, rico e desenvolvido.

Conforme argumentamos em artigo recente, no próprio conceito do Ideb pode-se identificar o princípio da equidade: ao mesmo tempo em que se espera que os resultados de aprendizagem das escolas aumentem nas escalas de medida, elas são pressionadas a assegurar que os alunos com menos probabilidade de sucesso escolar recebam a atenção devida para garantir o seu direito de aprender (BARRETTO, 2012).

Embora o princípio de equidade venha sendo predominantemente evocado nas políticas de currículo como fundamento das ações voltadas à diversidade cultural, as suas implicações são mais amplas. A equidade diz respeito à distribuição mais justa dos bens sociais em sociedades desiguais. Não é, portanto, a desigualdade da sociedade que é propriamente posta em questão; trata-se, antes, de assegurar que as políticas sociais possam minorá-la, criando condições para o reconhecimento e a participação de todos na vida social. François Dubet (2008) argumenta que uma escola justa, nas sociedades contemporâneas, é aquela que é capaz de assegurar os recursos escolares necessários para garantir a todos uma “igualdade de base”, independentemente da origem social e do capital cultural dos alunos.

O governo federal tem financiado estudos sobre as chamadas “escolas eficazes”, justamente aquelas pertencentes a redes que, a um tempo, conseguem elevar os níveis de aprendizagem dos alunos e oferecer atendimento mais equitativo, logrando o sucesso de todos. Outros exemplos de políticas bem-sucedidas em termos da equidade em alguns estados e municípios têm sido amplamente divulgados, entre eles, os dos estados do Acre e do Ceará. No Ceará, tem-se observado a elevação sistemática do rendimento dos alunos em municípios com população de baixa renda, o que serve de argumento para a afirmação de que pobreza não é destino e estaria contrariando a tendência de forte associação entre rendimento escolar e origem social da clientela. A experiência do Ceará inspirou o governo federal a propor o Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), que começa a ser implantado nas unidades federadas que a ele aderirem.

Um olhar mais atento para o que vem acontecendo nas diferentes instâncias de governo, gera, entretanto, apreensão e suscita muitos questionamentos. O Ideb foi uma medida que “emplacou”. Certamente isso se deve em parte aos dispositivos institucionais criados pelas políticas de governo ao longo das últimas décadas, mas pode também ser explicado por conta da mundialização das pautas educativas e do revigoramento da importância da educação (e consequentemente da qualidade que ela apresenta), que passa a ser considerada componente intrínseco da política econômica orientada pelas leis de mercado. Essas pautas têm sensibilizado amplos segmentos da sociedade, de sorte que as decisões sobre as políticas educativas não dependem predominantemente dos profissionais da área.

O que se tem verificado é que o acento mais compensatório que concorrencial das políticas orientadas pelas avaliações de sistema assumido nos anos passados tende a ser – a despeito da retórica oficial – substituído pelo recrudescimento das características gerencialistas das atuais políticas educativas, que reforçam o seu caráter competitivo. Isso pressupõe a ênfase nos resultados em detrimento dos processos de ensino; a atribuição de mérito a professores, escolas e redes de ensino; o escalonamento de dados de desempenho do qual resultam classificações; o predomínio de dados

quantitativos na análise dos fenômenos educacionais; e a avaliação externa desconectada da avaliação interna (SOUZA, 2009).

A concentração das atividades escolares em torno dos resultados do Ideb, fruto das pressões por melhores resultados, tem se transformado numa corrida atrás de números, que pretensamente expressariam um padrão de qualidade. Este, porém, não está explicitamente definido. O que significa, em termos substantivos, aumentar ou diminuir um ou dois pontos no Ideb para a escola? Nada, a não ser a possibilidade de fazer comparações que pressupõem escalonamentos.

Outras conclusões

A tendência a unificar ou a padronizar as prescrições de currículo tem-se multiplicado entre as redes de ensino e elas tendem a precisar com maior ou menor detalhe o que deve ser ensinado em cada ano escolar ou ciclo, prescrevendo formas de abordagem e de avaliação dos processos de aprendizagem. Aumenta, portanto, o papel regulador do Estado sobre o currículo planejado e o executado, o que ocorre por meio do currículo avaliado, e é conseguido, em algumas redes de ensino, com o auxílio de prêmios e sanções sob a forma de bônus às escolas e seus profissionais.

Há redes bem estruturadas, em que os conteúdos das propostas curriculares são retomados nos processos de formação continuada, o que tem contribuído para preparar melhor os professores para auxiliarem seus alunos nas dificuldades diagnosticadas pelas avaliações e lhes oferece mais elementos para escolher as abordagens adequadas em diferentes circunstâncias. O problema é que são múltiplas as opções que envolvem a seleção e a abordagem de conteúdos no currículo, sujeitas a pressões frequentes pela mudança de orientação dos órgãos gestores, o que costuma conduzir a princípios de ordenação das práticas docentes bastante contraditórios e segmentados.

A participação dos professores no processo de reorientação do currículo tem assegurado um maior comprometimento dos docentes com a sua implementação e com os resultados. Entretanto, a tendência à adoção de orientações cada vez mais diretivas vem restringindo a autonomia dos professores e esvaziando a profissionalidade docente, tão valorizada no enunciado das políticas para a sua formação.

Tem crescido também o número de secretarias de educação em que as próprias matrizes de avaliação nacional são maquiadas e adotadas como orientações curriculares. A substituição dos currículos por essas matrizes empobrece muito a proposta educativa, porque elas contemplam apenas uma restrita parcela do que os currículos se propõem como objetivos e abordagens. Ademais, o extenso elenco de expectativas de aprendizagem ou de habilidades que se espera desenvolvidas pelos alunos ao longo da escolaridade, e que costuma acompanhar essas matrizes, oferece aos professores uma visão

fragmentada do currículo, que não lhes proporciona elementos para reconstruir de forma compreensível e articulada o que deve ser trabalhado em sala de aula.

Existem ainda numerosas redes que vêm fazendo uso de materiais apostilados, produzidos por grupos de empresas privadas. Há propostas de ensino para todos os componentes curriculares, elaboradas com um grande detalhamento do que deve ser ensinado, de como deve ser abordado e em que período de tempo, e de como deve ser avaliado, como se não contassem as diferenças da clientela com que a escola trabalha e como se o currículo fosse à prova de professor, podendo ser posto em prática por qualquer pessoa apta a seguir as instruções dos materiais.

A influência das políticas atuais sobre as práticas escolares, além de induzir à transformação da avaliação no próprio currículo, reduzindo as suas finalidades, tem incidido igualmente sobre a didática e a própria avaliação formativa, tendendo a reduzi-las a novas formas de avaliação. Os alunos da escola básica estão sendo submetidos a um número crescente de provas. Quando não conseguem entender o que é ensinado, as escolas têm deixado de discutir as diferentes maneiras de abordar as questões de ensino ou os processos que melhor conduzem a aprendizagens efetivas, para aplicar provas que, presumivelmente, preparam os alunos para irem bem nas provas seguintes. Eis um nítido testemunho de que o que conta não é verdadeiramente a aquisição do conhecimento, mas é sair-se bem nos exames.

As avaliações formativas têm estado bastante ausentes do discurso pedagógico das escolas. Não obstante, elas acompanham as atividades do dia a dia da sala de aula, e são imprescindíveis para orientar o professor sobre o que ele precisa fazer para melhor orientar os processos de aprendizagem e para situar os próprios alunos em relação aos seus progressos e dificuldades.

Apesar dos indícios preocupantes, não há ainda evidências empíricas que deem conta o suficiente dos mais variados usos que fazem os professores das novas diretivas e materiais curriculares, bem como das maneiras pelas quais eles procuram driblar certas orientações, preservando seus estritos espaços de liberdade. Sobre a questão, argumenta Stephen Ball (2006) que as políticas colocam para os sujeitos problemas que precisam de respostas criativas. Elas normalmente não dizem o que é preciso fazer; apenas estabelecem metas, preveem efeitos particulares e criam circunstâncias em que o espectro de soluções possíveis é restrito. Diante desse quadro, não surpreende que um conjunto de “praticantes” recalcitrantes, conservadores, resistentes a mudanças, apareça por mágica.

Esses questionamentos nos levam a indagar se os sistemas de ensino não estarão caminhando dentro de uma “bolha” de avaliação que, ao estourar, mostrará os vazios de uma educação que tem se esquivado de se debruçar mais seriamente sobre as suas próprias finalidades.

Notas

- 1 Este é o segundo maior programa do gênero no mundo, somente superado, em suas dimensões, pelo da China (BRASIL, 2013).
- 2 O que foi possibilitado primeiramente pelos novos dispositivos de financiamento da educação básica, contidos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 1996 e regulamentado em 1997.
- 3 O pressuposto de que a análise dos resultados dos testes teria um papel pedagógico nas escolas, permitindo reconstituir os procedimentos necessários para levar os alunos a superarem as dificuldades detectadas, não tem encontrado sustentação. A interpretação dos dados é complexa e requer habilidades técnicas que não estão disponíveis entre os profissionais da escola.
- 4 O Inep é um órgão do MEC que passou a ser investido das funções avaliadoras.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED). Parecer da Anped sobre os parâmetros curriculares nacionais. **Revista Brasileira de Educação**, n. 2, p. 61-76, maio/ago. 1996.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BARRETTO, Elba S. de S. Tendências recentes do currículo do ensino fundamental no Brasil. In: _____. **Os currículos do ensino fundamental para as escolas brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 5-40.

_____. Políticas de currículo e avaliação e políticas docentes. **Cadernos de Pesquisa**, v. 2, n. 147, p. 738-753, set./dez. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 11, de 7 de abril de 2010. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010a.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 7, de 7 de abril de 2010. Diretrizes curriculares nacionais gerais para a educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010b.

_____. **Programa Nacional do Livro Didático**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Ite mid=66&id=12391option=com_contentview=article>. Acesso em: 17 jul. 2013.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália A. Avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, n. 2, p. 17-79, 2011.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

GATTI, Bernardete A.; BARRETTO, Elba S. de S.; ANDRÉ, Marli. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília, DF: Unesco, 2011.

SAMPAIO, Maria das Mèrces Ferreira (Org.). **Relatório de análise de propostas curriculares de ensino fundamental e médio**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://portalme.gov/index.php?com_context&view=article&id=13868:relatórios-programa-curriculo-em-movimento&catid=195-seb-educacao-basica&Itemid=936>. Acesso em: 17 jun. 2013.

SOUSA, Sandra Z. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

SOUSA, Sandra Z.; OLIVEIRA, Romualdo P. Sistemas atuais de avaliação: usos dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 793-824, 2010.

_____. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 84, p. 873-895, 2003.

Recebido em julho de 2013 e aprovado em julho de 2013

New relationships between curriculum and assessment

ABSTRACT: The text takes up issues raised by the author in recent publications about the guidelines assumed by curriculum reform in the country. It explores the implications of curriculum policies against the background of pressure to improve the quality of education and assessment of results.

Keywords: Curriculum. Basic education. Assessment. Teaching practices.

Les nouvelles relations entre programme et évaluation

RÉSUMÉ: Cet article reprend les questions posées par l'auteur dans des publications récentes sur les lignes directrices adoptées par les réformes de programme dans le pays, en explorant les implications de la politique de programme dans le contexte de pressions pour l'amélioration de l'enseignement et de l'évaluation des résultats.

Mots-clés: Programme. Education basique. Evaluation. Pratiques d'enseignement.

Las nuevas relaciones entre el currículo y la evaluación

RESUMEN: El texto retoma cuestiones apuntadas por la autora en publicaciones recientes sobre las orientaciones asumidas por las reformas de currículo en el País, explorando las implicaciones de las políticas de currículo en el contexto de las presiones por la mejoría de la calidad de la educación y de la evaluación de resultados.

Palabras clave: Currículo. Educación básica. Evaluación. Prácticas docentes.

Escolas de ensino fundamental

Contextualização dos resultados

JOSÉ FRANCISCO SOARES*
MARIA TERESA GONZAGA ALVES**

RESUMO: O artigo mostra que os indicadores são influenciados por fatores externos ao controle da escola: o nível socioeconômico dos alunos, a infraestrutura e a dificuldade de gestão, fator que sintetiza o tamanho da escola em número de alunos, número de alunos por turma, as etapas e modalidades do ensino e o número de turnos. As medidas de resultado só são úteis se contextualizadas.

Palavras-chave: Avaliação de escolas. Contexto educacional. Indicadores educacionais. Medidas de resultado.

Introdução

O direito à educação tem sido definido de diferentes formas ao longo da história brasileira. Isso pode ser constatado analisando-se como essa questão foi tratada nas constituições vigentes em cada época. Como detalhado por Fávero (2005), nos primórdios a discussão foi dominada pela necessidade de oferecer oportunidades educacionais por meio da organização de instituições públicas de ensino. Só depois apareceu a temática da expansão do acesso à educação escolar aos diferentes grupos sociais, excluídos nas primeiras formulações. Durante anos, o direito de ensinar foi importante, como estratégia de defesa do ensino religioso. Posteriormente, dominaram os temas da gratuidade e obrigatoriedade como condições

* Doutor em Estatística pós-doutorado em Educação. Professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game/FaE-UFMG). Belo Horizonte/MG - Brasil. *E-mail:* <francisco.chico.soares@gmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game/FaE-UFMG). Belo Horizonte/MG - Brasil. *E-mail:* <mtga@ufmg.br>.

fundamentais para que o direito à educação fosse atendido. A partir da Constituição de 1988, o conceito de direito público subjetivo à educação e a qualidade do ensino entraram no debate.

Até há pouco tempo, mesmo internacionalmente, o direito à educação significava unicamente acesso à escola, com pouca ou nenhuma referência ao aprendizado. Isso mudou a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança. Essa convenção, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 27 de fevereiro de 2004, estabelece que a educação deve permitir à cada criança desenvolver, na forma mais completa possível, o seu potencial cognitivo, emocional e criativo (BRASIL, 2004). Isso reflete o entendimento de que todos podem desenvolver as competências básicas se forem expostos a um ambiente educacional apropriado. Muitos não desenvolvem essas competências, devido, em parte, a deficiências da escola que frequentam.

Tomar o aprendizado como expressão essencial à educação tem várias consequências, entre elas a sua consideração como finalidade central da educação escolar e, consequentemente, critério básico para monitoramento e avaliação de uma escola. No caso brasileiro, essa nova ideia manifestou-se de forma contundente na escolha da primeira meta do “Compromisso Todos pela Educação”, criado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que estabelece “como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir.” (BRASIL, 2007, art. 2º). Na realidade, a Constituição Federal de 1988 já indicava que, vencida a etapa da garantia do acesso ao ensino básico, o atendimento do direito à educação dos alunos pressupõe o aprendizado das competências que viabilizem “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205), princípio reforçado posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1996).

O objetivo deste texto é singelo: mostrar que as medidas de resultado, embora necessárias e legítimas, são mais úteis quando contextualizadas, isto é, se forem divulgadas junto a indicadores que caracterizam as condições reais em que as escolas trabalham. Essa contextualização não deve ser entendida, entretanto, como se os resultados de aprendizado dos alunos devessem ser diferentes em diferentes escolas. Defende-se o uso rotineiro de contextualização porque obter um mesmo padrão de resultados é muito mais difícil em algumas escolas do que em outras.

Modelo conceitual¹

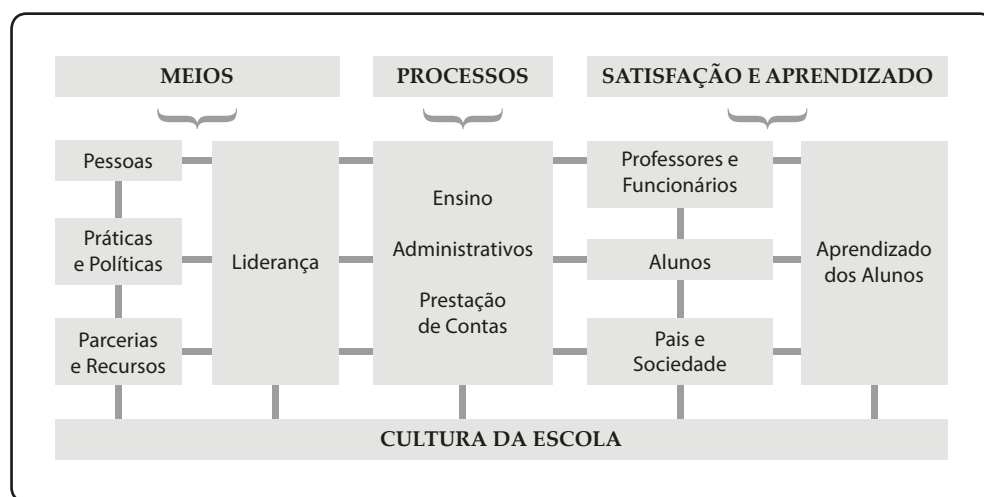
Para estudar uma escola, usamos neste artigo o modelo estrutural sintetizado na Figura 1, uma adaptação do modelo usado pela European Foundation for Quality Management (EFQM), que incorpora dimensões do modelo

Contexto-Insumos-Processos-Produto (CIPP) de avaliação de programas de Stufflebeam (2000). Esse modelo descreve em linhas gerais a estrutura de uma escola que, como diz Mintzberg (1979), é a maneira pela qual o trabalho, necessário para a produção dos resultados da organização, é dividido em tarefas distintas e a respectiva forma de coordenação.

Segundo o modelo, a escola tem três grandes estruturas: os meios, os processos e os resultados. A escola reflete sua liderança, usualmente exercida por sua diretora, que, para concretizar os objetivos da escola, busca profissionais e recursos físicos, apoios e parcerias, principalmente com os pais dos alunos, e utiliza esses meios na implementação de suas práticas e políticas pedagógicas.

A natureza dos processos escolares varia, incluindo desde aqueles que ocorrem em qualquer organização, como a limpeza do espaço físico, até o processo de ensino/aprendizagem, com o qual se implementa o currículo, o ponto central da vida escolar.

Figura 1 – Modelo conceitual de organização escolar



Fonte: Adaptada do modelo da EFQM.

São vários os resultados pelos quais uma escola deve ser observada. Os alunos querem não só aprender, mas também conviver e viver bem, enquanto frequentam a escola. Os professores e os outros profissionais esperam encontrar na escola um local agradável para o seu exercício profissional, com oportunidades de aperfeiçoamento e recompensas pelo seu trabalho bem feito, entre as quais se destaca um bom salário. A sociedade, representada pelas famílias dos alunos, tem várias demandas: a escola deve ajudar na preservação da cultura da comunidade, contribuir para a formação de crianças e jovens como cidadãos participantes e críticos com hábitos saudáveis de

saúde, respeito ao meio ambiente, capacidade de conviver com pessoas diferentes, resolvendo os conflitos pela via pacífica. Os pais esperam também serviços simples da escola, como a guarda de seus filhos durante o seu período de trabalho. Mas a escola é, principalmente, uma estrutura social organizada para exercer uma função pedagógica claramente definida: oportunizar o aprendizado de seus alunos de competências necessárias para sua inserção na sociedade e no mundo do trabalho. Ou seja, embora o objetivo da escola não seja apenas o ensino de competências cognitivas, a escola que não tem sucesso nessa área não tem reconhecimento.

Essas estruturas escolares são descritas em muitos textos de caráter conceitual na literatura gerencial. Esse tipo de abordagem, bem sintetizado em Visscher (1999), assinala as especificidades da organização escolar que devem ser respeitadas, por exemplo, na escolha de seu modelo de gestão. Outra vertente da literatura, usualmente denominada de eficácia escolar, sintetizada nos vários artigos incluídos em Brooke e Soares (2008), mostra como cada uma das estruturas definidoras da escola, principalmente sua cultura, se relaciona com o aprendizado de seus alunos.

Monitoramento de escolas

Soares (2012) propõe que monitorar a qualidade de uma escola consiste em verificar se cada uma de suas estruturas do modelo conceitual, apresentadas na Figura 1, está funcionando adequadamente. Ou seja, nessa perspectiva, a escola de qualidade é aquela que tem como valor fundamental a garantia dos direitos de aprendizagem de seus alunos, dispõe de infraestrutura necessária, ensina o que é relevante e pertinente através de processos eficazes e utiliza os recursos disponíveis, sem desperdícios. Seus professores e funcionários e os pais dos alunos estão satisfeitos e os alunos mostram, através de formas objetivas, que aprenderam o que deles se esperava.

Com esse marco teórico, a qualidade da organização escolar não pode ser reduzida a uma característica latente medida através de um único indicador. Ela é mais adequadamente descrita por um conjunto de indicadores, muitos deles necessários também para a gestão da rotina da escola.

O relatório *Monitoring School Quality: An Indicators Report* (U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, 2000) sugere dez indicadores em três categorias: contexto escolar, professores e sala de aula. Oakes (1986) propõe também três grupos de indicadores para monitorar uma escola. O primeiro, denominado acesso ao conhecimento, capta o sucesso da escola em oferecer a seus alunos oportunidades de aprender as várias competências incluídas no currículo. O segundo grupo, pressão para o desempenho, enfatiza a existência de práticas institucionais que levam os alunos a se dedicarem aos estudos. O terceiro, denominado condições para um ensino profissional, agrega

as condições oferecidas aos professores para implementar suas opções instrucionais. O Unicef (2000) recomenda indicadores de seis dimensões: alunos - foco nos direitos dos alunos; ambiente - infraestrutura adequada às suas funções; conteúdo - relevância e pertinência; processos - adequados e compatíveis com a comunidade atendida; resultados - qualidade e equidade; custos - ausência de desperdícios.

No Brasil, ainda não há consenso sobre qual conjunto de indicadores deve ser usado rotineiramente para monitorar as escolas de educação básica do País. Isso reflete o fato de que poucas vezes a escola brasileira foi analisada de forma abrangente como a proposta nessas referências. Por outro lado, operacionalizar um conjunto de indicadores implica preparar os instrumentos de coleta necessários a cada um, tarefa que exige a cooperação de profissionais de muitas áreas sob uma coordenação firme e com grande clareza de propósitos. Isso é caro e ainda não ocorreu. Considerando o modelo conceitual adotado neste ensaio e a literatura citada, sugerimos que uma escola seja monitorada por indicadores que descrevam as seguintes categorias:

1. **Alunos:** número e características sociodemográficas - nível socioeconômico, capital cultural, dedicação e motivação.
2. **Recursos:** infraestrutura para o trabalho pedagógico, salários.
3. **Professores:** capacitação para o ensino, experiência, envolvimento.
4. **Projeto pedagógico:** o que ensinar, como ensinar e como avaliar o que foi ensinado.
5. **Organização do ensino:** turnos de funcionamento, modalidades e etapas oferecidas.
6. **Cultura da escola:** ênfase no aprendizado, disciplina, relação com a comunidade, colegialidade das decisões.
7. **Gestão:** liderança, monitoramento dos processos - alocação de professores, regularidade do uso do tempo escolar, prestação de contas.
8. **Resultados:** aprendizado dos alunos, satisfação dos pais, professores e alunos.
9. **Custos.**

Dessas categorias, apenas a de resultados de aprendizado já tem estabelecidos os indicadores e as formas de medida. Com a consolidação do Saeb em 1995, mas principalmente com a introdução da Prova Brasil em 2005, difundiu-se o uso de escalas para a medida da proficiência dos alunos em leitura e matemática. Esses aprendizados, embora não sejam os únicos, são fundamentais para a vida dos alunos.

As proficiências dos alunos nessas duas áreas são padronizadas e, com uma medida do fluxo de alunos na escola, para construir o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), hoje a medida de resultado da escola mais utilizada, tanto pelo Governo Federal quanto pelos governos estaduais e municipais. Embora útil, o Ideb capta apenas uma das dimensões pelas quais as escolas devem ser monitoradas e de uma forma muito específica. Para uma avaliação crítica desse indicador, veja-se Soares e Xavier (2013).

Junto aos testes da Prova Brasil e no Censo Escolar são coletadas informações sobre os alunos e as escolas por meio de questionários que permitem a criação de alguns indicadores utilizados na próxima seção deste texto para construir uma contextualização dos valores do Ideb.

No debate educacional brasileiro, uma oposição entre processos e resultados que precisa ser vencida. Amartya Sen (2011), filósofo e Prêmio Nobel, propõe uma solução, adotada neste texto. Segundo esse autor, ao se analisar uma política pública deve-se registrar seus resultados para os cidadãos. Concomitantemente, entretanto, é preciso considerar como esses resultados foram obtidos. Para conduzir sua ideia, o autor introduz o conceito de “resultados abrangentes”, sugerindo que é através dessa dimensão que as políticas devem ser analisadas. Esta é a opção conceitual adotada, que justifica a contextualização dos resultados apresentada na próxima seção.

Contextualização de escolas

A contextualização apresentada nesta seção utiliza apenas três indicadores: o nível socioeconômico dos alunos, um indicador da organização do ensino na escola, que se convencionou chamar de dificuldade da gestão pedagógica, e a infraestrutura.

Nível socioeconômico

A medida de Nível Socioeconômico (NSE) é resultado da agregação de vários indicadores ordinais do questionário contextual respondido pelos alunos que fizeram a Prova Brasil em uma única medida, por meio de um modelo da Teoria de Resposta ao Item (TRI), conforme descrito por Alves e Soares (2009). Esse modelo transforma as informações sobre o nível de escolaridade dos pais, a posse de bens de consumo duráveis e a contratação de serviços domésticos em uma escala de desvios-padrão, que, para facilitar o seu uso, foi transformada para o intervalo entre zero e dez.

O NSE dos alunos foi validado por meio da verificação da associação dessa medida com a renda per capita de cada município obtida no Censo Demográfico de 2010. Esse indicador é muito utilizado e respeitado para medir a condição econômica dos

municípios. A correlação entre a renda per capita e o NSE médio dos municípios – obtido pela agregação do NSE médio das escolas/município – é 0,91 (Correlação de Pearson). Esse alto valor comprova que o NSE capta de maneira adequada as condições econômicas dos municípios, o que justifica seu uso nas análises estatísticas para a caracterização das escolas. Outras validações são apresentadas em Alves, Soares e Xavier (2013).

Dificuldade de gestão

Para a construção desse indicador, assume-se que a dificuldade da gestão pedagógica de uma escola está associada, entre outros, a quatro fatores que podem ser medidos com os dados do Censo Escolar: o tamanho, medido pelo número de alunos, o número médio de alunos por turma, o número de turnos de funcionamento e o número de etapas da educação básica oferecidas. Quanto maior o valor de cada uma dessas variáveis, maior será a dificuldade da gestão.

Para definir o tamanho, escolas foram alocadas em sete grupos, por pontos de corte fixados em 50, 100, 200, 400, 800 e 1.200 alunos. O número médio de alunos foi categorizado em seis grupos, com os pontos de corte fixados em 10, 15, 20, 25 e 30. O número de etapas foi obtido verificando-se quais etapas ou modalidades são oferecidas pela escola, entre creche, educação infantil, educação fundamental 1, educação fundamental 2, ensino médio, ensino técnico e EJA. Finalmente, a informação sobre turnos de funcionamento foi obtida verificando-se em quais dos turnos (integral, manhã, tarde e noite) a escola relatou funcionar. O indicador de dificuldade foi obtido somando-se as quatro informações.

Infraestrutura

O indicador de infraestrutura utilizado neste trabalho foi calculado por Soares e Fonseca (2011), a partir de informações do Censo Escolar que registram a existência de vários equipamentos nos estabelecimentos de ensino, como: local de funcionamento, água, energia, esgoto, lixo, laboratórios, biblioteca, sanitários, computadores para uso da administração, computadores para uso dos alunos, alimentação, quadra, TV, videocassete, DVD, parabólica, copiadora, retroprojeto e impressora. Para a construção do indicador de infraestrutura, a informação disponível em cada um desses itens foi categorizada em duas ou mais categorias conforme adequado. Em seguida, elas foram agregadas, por meio de um modelo de TRI, como se fez no indicador do NSE das escolas.

Recentemente, Soares Neto et al. (2013) introduziram uma medida de infraestrutura, construída com as mesmas informações, ainda que com categorização diferente.

Estudo empírico

Trabalhou-se com as escolas que tiveram o valor de seu Ideb calculado em 2011. Entre estas foram incluídas apenas aquelas para as quais foi possível calcular os indicadores de contextualização. Ao final restaram 54.096. Embora as escolas incluídas no estudo empírico apresentado constituam 82% das escolas com valor do Ideb e congreguem 92% dos alunos dessas escolas, não foi realizado estudo detalhado da representatividade dessas escolas.

A relação entre o Ideb das escolas e os três indicadores está sintetizada nas tabelas a seguir. Para demonstrar a variação do Ideb entre as escolas, os indicadores foram discretizados, isto é, divididos em grupos com o mesmo número de escola em cada um. O NSE foi dividido em quatro grupos e os outros dois indicadores em dois grupos, obtendo-se assim 16 grupos de escolas. Para a construção das tabelas, o indicador de dificuldade de gestão foi transformado em um indicador de facilidade de gestão. Isso foi feito para facilitar a interpretação das tabelas, considerando-se que valores mais altos dos outros dois indicadores indicam situações mais favoráveis, diferentemente do indicador de dificuldade de gestão.

As Tabelas 1 e 2 mostram, para as escolas pertencentes a cada grupo, os valores do Ideb nos percentis 5 e 95, bem como a média. Os dois percentis foram escolhidos em vez dos valores mínimo e máximo porque estes últimos são muito instáveis.

A Tabela 1 mostra o Ideb dos anos iniciais e a Tabela 2 o Ideb dos anos finais do ensino fundamental em cada um dos 16 grupos. Em cada tabela são incluídas apenas as escolas que oferecem a respectiva etapa.

Tabela 1 – Médias do Ideb em 2011 para escolas que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental, discriminadas pelo seu nível socioeconômico, dificuldade de gestão e infraestrutura

Tipo	NSE	Infra.	Gestão	Percentil 5	Média	Percentil 95	Escolas
1	Baixo	Baixo	Difícil	2.50	3.70	5.40	2527
2	Baixo	Baixo	Fácil	2.90	3.80	6.00	8919
3	Baixo	Alto	Difícil	2.60	4.09	5.20	1207
4	Baixo	Alto	Fácil	2.70	4.39	6.18	895
5	Médio-Baixo	Baixo	Difícil	3.00	4.07	5.90	2298
6	Médio-Baixo	Baixo	Fácil	3.43	4.37	6.40	5725
7	Médio-Baixo	Alto	Difícil	2.90	4.42	5.40	2822
8	Médio-Baixo	Alto	Fácil	3.00	4.92	6.00	2679
9	Médio-Alto	Baixo	Difícil	3.70	4.53	6.30	1199
10	Médio-Alto	Baixo	Fácil	3.90	4.93	6.50	3650

Tipo	NSE	Infra.	Gestão	Percentil 5	Média	Percentil 95	Escolas
11	Médio-Alto	Alto	Difícil	3.40	4.86	5.80	4555
12	Médio-Alto	Alto	Fácil	3.50	5.25	6.16	4110
13	Alto	Baixo	Difícil	4.20	5.25	6.70	613
14	Alto	Baixo	Fácil	4.60	5.48	7.00	2261
15	Alto	Alto	Difícil	4.00	5.52	6.41	5454
16	Alto	Alto	Fácil	4.30	5.77	6.80	5182

Fonte: Os autores.

As escolas que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental e que têm os três indicadores no seu nível mais baixo, que trabalham, portanto, em piores condições, têm Ideb médio de 3,70, enquanto essa média é de 5,77 para as escolas com todos os fatores nos níveis mais altos. A diferença é enorme, o que só é percebido, entretanto, se a escala do Ideb é completamente compreendida. Pode-se inferir que muitas das escolas com os três indicadores no nível mais alto já têm o Ideb no valor da meta estabelecida para o ano de 2022 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Aníbal Teixeira (Inep) – a autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) responsável por produzir o indicador –, enquanto as do primeiro grupo estão longe desse objetivo². É pouco provável, difícil mesmo de imaginar, que a excelência do projeto pedagógico das escolas do grupo 16 produza os resultados observados. A hipótese mais plausível é que os resultados refletem as melhores condições com que essas escolas trabalham.

Outra observação relevante e não menos importante é que, em todos os grupos, há escolas com desempenho excepcional e péssimo. No entanto, uma escola do grupo 1 com alto desempenho tem mais a ensinar a outras escolas do que uma escola que obtivesse o mesmo, mas em condições mais favoráveis. Isso é o que a literatura chama de efeito da escola, tópico com uma grande literatura e metodologias apropriadas sintetizadas em Andrade e Soares (2008).

Observações análogas às da Tabela 1 podem ser feitas para as escolas que oferecem a segunda etapa do ensino fundamental. A grande diferença entre as duas situações é que os resultados das escolas que oferecem a segunda etapa do ensino fundamental são muito mais modestos.

Tabela 2 – Médias do Ideb em 2011 para escolas que oferecem os anos finais do ensino fundamental, discriminadas pelo seu nível socioeconômico, dificuldade de gestão e infraestrutura

Tipo	NSE	Infra.	Gestão	Percentil 5	Média	Percentil 95	Escolas
1	Baixo	Baixo	Difícil	2.20	3,13	4.50	1991
2	Baixo	Baixo	Fácil	2.20	3,32	4.80	3634
3	Baixo	Alto	Difícil	2.00	3,31	4.30	1111
4	Baixo	Alto	Fácil	2.20	3,54	4.50	564
5	Médio-Baixo	Baixo	Difícil	2.60	3,44	4.90	1620
6	Médio-Baixo	Baixo	Fácil	2.70	3,79	5.20	1510
7	Médio-Baixo	Alto	Difícil	2.30	3,55	4.60	2535
8	Médio-Baixo	Alto	Fácil	2.20	4,00	4.80	1414
9	Médio-Alto	Baixo	Difícil	2.80	3,76	5.20	870
10	Médio-Alto	Baixo	Fácil	2.80	4,05	5.31	918
11	Médio-Alto	Alto	Difícil	2.60	3,88	4.80	4159
12	Médio-Alto	Alto	Fácil	2.60	4,19	5.00	1857
13	Alto	Baixo	Difícil	3.30	4,20	5.60	476
14	Alto	Baixo	Fácil	3.30	4,42	5.70	642
15	Alto	Alto	Difícil	3.09	4,37	5.20	4999
16	Alto	Alto	Fácil	3.00	4,60	5.60	2174

Fonte: Os autores.

Essas tabelas mostram que comparar os resultados de escolas, desconsiderando-se as condições reais nas quais trabalham, é uma maneira muito limitada de observar a realidade. Apesar disso, as análises divulgadas pelos governos e imprensa não contextualizam os resultados, tornando esse tipo de divulgação pouco útil.

Conclusão

Assim como apresentado de forma mais completa em Soares e Xavier (2013), este artigo reconhece a importância da produção e divulgação de medidas de aprendizado dos alunos das escolas de educação básica como um dos elementos essenciais para o monitoramento dessas escolas. Acrescenta-se, entretanto, a discussão sobre as condições desiguais entre as escolas frente às metas educacionais, tema introduzido pelos autores em outro trabalho (ALVES; SOARES, 2013). Com essa linha de investigação, argumentamos que o monitoramento das escolas é necessário, mas ele deveria incluir indicadores de várias outras dimensões, tais como: alunos, recursos, professores,

projeto pedagógico, organização do ensino, cultura da escola, gestão e custos. O desenvolvimento desses indicadores é uma iniciativa que merece mais atenção e incentivo.

Importante destacar que a busca de indicadores nessas e outras dimensões, com vistas à criação de um sistema de monitoramento, é diferente da sempre necessária pesquisa de fatores que explicam os bons ou maus desempenhos. Um exemplo ajuda no entendimento. Há dimensões das escolas que precisam ser verificadas, mesmo que não estejam diretamente associadas ao desempenho, como a existência de espaço físico adequado para o exercício profissional dos docentes, a limpeza da escola e a manutenção de seus equipamentos.

Algumas das dimensões consideradas no monitoramento devem ser escolhidas para a contextualização dos resultados com vistas à sua divulgação e uso no planejamento de políticas públicas. Neste estudo, consideraram-se três indicadores – o nível socioeconômico dos alunos, a dificuldade da gestão pedagógica e a infraestrutura – que puderam ser desenvolvidos com dados coletados pela Prova Brasil ou Censo Escolar.

O estudo empírico deste artigo mostrou que as escolas que tiveram Ideb calculado em 2011 são muito heterogêneas em relação aos valores desses três indicadores e que os Ideb das escolas dos diferentes grupos são muito heterogêneos. No entanto, fica evidente que escolas que trabalham em condições mais favoráveis têm resultados muito melhores. Por outro lado, e igualmente importante, identificaram-se escolas que, mesmo trabalhando em condições mais difíceis, conseguiram que seus alunos tivessem bons desempenhos.

Embora este texto tenha utilizado como estratégia metodológica a síntese dos dados por meio de tabelas descritivas, deve-se destacar que a metodologia mais adequada para esse tipo de análise são os modelos hierárquicos de regressão, desenvolvidos primeiramente para a análise de dados educacionais. O leitor interessado pode encontrar uma boa descrição em Ferrão (2003).

Mesmo no recorte específico escolhido para este texto, há muitos outros trabalhos que precisam ser feitos. Com os dados atualmente disponíveis, é possível criar indicadores que poderiam ser considerados para a contextualização de resultados, como o percentual de alunas e o de alunos com atraso escolar. Além disso, é preciso registrar que há muitas dimensões importantes para as quais simplesmente não existem dados.

Notas

1 O modelo conceitual deste artigo é o mesmo publicado por um dos autores no texto *Qualidade da Educação, Qualidade das Escolas* (SOARES, 2012).

2 Para conhecer os fundamentos das metas associadas ao Ideb, consultar Fernandes (2007).

Referências

- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. **Opinião Pública**, v. 15, n. 1, p. 1-30, 2009.
- _____. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. **O nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras**: versão 2. Belo Horizonte: Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais (GAME/FaE-UFGM), 2013.
- ANDRADE, Renato Júdice de; SOARES, José Francisco. O efeito da escola básica brasileira. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, p. 379-406, 2008.
- BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Decreto Legislativo nº 230, de 29 de maio de 2003. Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. Ministério da Educação. Decreto nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 2005.
- FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2007. (Textos para Discussão).
- FERRÃO, Maria Eugênia. **Introdução aos modelos de regressão multinível em educação**. Campinas: Komedi, 2003.
- MINTZBERG, Henry. **The structuring of organizations**: a synthesis of the research. Champaign, Illinois: University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1979.
- OAKES, Jeannie. **Educational indicators**: a guide for policy makers. New Brunswick: New Jersey Center for Policy Research in Education, Rutgers University, 1986.
- SEN, Amartya. **A ideia da justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SOARES NETO, Joaquim José et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013.

- SOARES, José Francisco. A qualidade da educação, a qualidade das escolas. In: OLIVEIRA, Marcus Aurélio et al. (Eds.). **A qualidade da escola pública no Brasil**. Belo Horizonte: Mazza, 2012.
- SOARES, José Francisco; FONSECA, José Aguinaldo. **Caracterização dos semifinalistas da Olimpíada de Língua Portuguesa: Escrevendo o Futuro**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), 2011.
- SOARES, José Francisco; XAVIER, Flavia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, 2013. (no prelo).
- STUFFLEBEAM, Daniel L. The CIPP model for evaluation. In: STUFFLEBEAM, Daniel L.; MADDAUS, George F.; KELLAGHAN, Thomas. (Eds.). **Evaluation models**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000. p. 279-317.
- UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). **Defining quality in education**. New York: Unicef, 2000.
- U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION. **Monitoring school quality: an indicators report**. Washington, DC: U.S. Department of Education, 2000.
- VISSCHER, Adrie J. **Managing schools towards high performance**. Lisse: The Netherlands Swets & Zeitlinger, 1999.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013

Elementary schools

Contextualization of results

ABSTRACT: This paper shows that indicators are influenced by factors outside the control of the school: the socioeconomic status of students, infrastructure and management difficulties, which involve size of the school in terms of number of students, number of students per class, stages and types of education and the number of shifts. Measuring results is only useful if contextualized.

Keywords: Assessment of schools. Educational context. Educational indicators. Measuring results.

Ecoles d'enseignement fondamental

Contextualisation des résultats

RÉSUMÉ: L'article montre que les indicateurs sont influencés par des facteurs qui échappent au contrôle de l'école: le statut socio-économique des élèves, l'infrastructure et la difficulté de gestion, un facteur qui résume la taille de l'école en nombre d'élèves, le nombre d'élèves par classe, les étapes et les modes d'enseignement et le nombre de périodes de cours. Les mesures des résultats n'ont d'utilité que contextualisées.

Mots-clés: Evaluation des écoles. Contexte pédagogique. Indicateurs de l'éducation. Mesures des résultats.

Escuelas de enseñanza primaria

Contextualización de los resultados

RESUMEN: El artículo muestra que los indicadores son influenciados por factores externos al control de la escuela: el nivel socioeconómico de los alumnos, la infraestructura y la dificultad de gestión, factor que sintetiza el tamaño de la escuela en número de alumnos, número de alumnos por aula, las etapas y modalidades de la enseñanza y el número de turnos. Las medidas de resultado solo son útiles si están contextualizadas.

Palabras clave: Evaluación de escuelas. Contexto educacional. Indicadores educacionales. Medidas de resultado.

A escola em debate

Gestão, projeto político-pedagógico e avaliação

ILMA PASSOS ALENCASTRO VEIGA*

RESUMO: A escola é uma realidade temporal instituída. Desenvolve-se num espaço e tempo histórico. Compreender os problemas postos pela prática pedagógica passa a ser uma exigência da gestão democrática. O projeto é a identidade da escola, que orienta as ações pedagógicas. A avaliação das atividades pedagógicas leva à reflexão com base em informações sobre como a escola se organiza para colocar em ação o seu projeto.

Palavras-chave: Escola. Gestão. Projeto. Avaliação.

Introdução

Os eixos estruturantes das escolas formam uma relação compreendida à luz dos compromissos e das finalidades da educação, que orientam a vida educativa de socialização da cultura e mostram como ela acontece no âmbito da sala de aula. A valorização dos eixos estruturantes da escola implica pensá-los de forma articulada, interdependente e complementar. Isso nos impulsiona a enfrentar questões teórico-práticas no contexto escolar.

A reflexão em torno da escola e seus eixos estruturantes não pode ser entendida como uma problemática isolada e descontextualizada. Por isso, pensar a escola e seus eixos é uma tarefa que precisa ser avaliada sob a ótica de uma concepção democrática da educação. Trata-se de um exercício realizado sobre os três eixos estruturantes. Para tanto, o texto está organizado em torno de quatro partes: escola, gestão, projeto político-pedagógico e avaliação. Nelas, serão discutidos alguns aportes e subsídios teóricos sobre a escola e seus eixos estruturantes e as possibilidades de sua operacionalização na escola.

* Doutora e pós-doutora em Educação. Professora Titular Emérita e pesquisadora associada sênior da Universidade de Brasília (UnB). Professora do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), onde coordena a Assessoria Pedagógica da Diretoria Acadêmica. Brasília/DF - Brasil. E-mail: <ipaveiga@terra.com.br>.

A escola como instituição educativa

A escola é uma realidade temporal instituída. Ela se desenvolve num espaço e tempo histórico; sob as orientações previamente instituídas; sob a gestão de um corpo docente para assegurar as ações educativas no interior da escola; e com a presença do movimento instituinte, responsável por rever o instituído e, a partir dele, instituir outras possibilidades.

Estabelecer relação com o instituído significa cultivá-lo, ou seja, compreender o tempo escolar como algo dinâmico e não simplesmente linear e sequencial. Assim, tornar a escola instituinte é conhecer o que é instituído. Significa rever a sua história, os seus currículos, os seus métodos de ensino e de avaliação, dialogar com o conjunto de profissionais e alunos, enfim, repensar a sua própria finalidade social. Considerar o tempo do que foi instituído para evitar lacunas, para reconfigurar identidades a fim de não se perder o vínculo com a própria história. E isso significa inovar a escola na vertente de um tempo contemporâneo.

Estamos no limiar de um novo tempo que se confronta com novos desafios históricos, sociais e educacionais. Desafios que justificam a existência da escola como “expressão do investimento decisivo dos Estados na sua consolidação e expansão.” (TRINDADE, 2009, p. 16).

A escola, ao desencadear a organização instituinte, procura assumir um conjunto de fatores políticos, sociais, culturais e educacionais criados e recriados pelas relações entre os indivíduos e o dia a dia da escola. Pérez Gómez afirma com muita clareza que:

[...] para entender as peculiaridades dos intercâmbios dentro da instituição, é imprescindível compreender a dinâmica interativa entre as características das estruturas organizativas e as atitudes, os interesses, os papéis e os comportamentos dos indivíduos e dos grupos. (2001, p. 131-132).

A escola é um espaço relacional, um espaço sujeito a compromissos, colaboração e participação. É um espaço organizado de forma plural e diversa, que permite compreender a natureza desse espaço educativo, das relações e interações que aí ocorrem. A escola é um espaço em que se desenvolvem as relações entre indivíduos de diferentes culturas e onde também ocorrem comportamentos, tradições, costumes, ideias, opiniões, valores, expectativas, anseios, rotinas, entre outros.

Trindade (2009) apresenta três dimensões que permitem balizar o espaço em função das relações que ocorrem na escola, sinteticamente, apresentadas a seguir:

- » o epistemológico em função do qual se afirma a especificidade da escola como espaço relacionado. Uma relação que se constrói em função da importância e necessidade da existência da escola como uma instituição de socialização de cultura;

- » a praxe lógica, que diz respeito ao conjunto de iniciativas e decisões relativas às situações formativas, contando com a participação dos professores, alunos e outros profissionais da escola;
- » o político-pedagógico, que tem a ver com o conjunto de crenças e decisões que se constroem, ou são assumidas, em instâncias extremas à escola. Essa dimensão merece uma reflexão mais atenta das ideias e decisões, a fim de verificar como elas influenciam os debates, os projetos que têm lugar nos contextos educativos.

Não é possível conceber a escola sem compreender que ela é um lugar em que se desenvolvem as relações entre indivíduos de diferentes culturas e onde ocorrem, também, relações interdependentes das três dimensões.

A dinâmica interativa da escola ocorre pela interação social entre os indivíduos: gestores, professores, alunos e funcionários, e destes com as normas instituídas, que nem sempre são aceitas. Portanto, a interação no seio da escola nem sempre é harmoniosa. Há diferenças de ideias e ideais demonstradas pelos próprios profissionais da escola.

A escola, como um espaço relacional, está sujeita a compromissos de várias ordens e é organizada de forma plural e diversa, como preconiza a própria Lei nº 9.394, de 1996, no art. 23, citado, a seguir:

A condição básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de periódicos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. (FRAUCHES; FAGUNDES, 2012, p. 64).

Em suma, é tendo em conta as possibilidades das formas de organização e considerando a complexidade das três dimensões: epistemológica, praxiológica e político-pedagógica, que se pode afirmar que, realmente, a escola é um espaço relacional.

Princípio constitucional

A gestão democrática tem prescrição legal na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 20 de dezembro de 1996; e no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001. A gestão democrática e participativa da escola e dos sistemas é um dos princípios constitucionais da educação pública, segundo o artigo 206 da Constituição Federal de 1988, anunciado a seguir:

Art.206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e consistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV- valorização dos profissionais do ensino, garantidos na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

V- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VI- garantia de padrão de qualidade.

Assim, a gestão democrática é um princípio consagrado pela Constituição vigente e abrange as dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras. De acordo com Veiga (1995, p. 17), a gestão democrática

exige uma ruptura histórica na prática administrativa da escola, com o enfrentamento das questões de exclusão e reprovação e da não-permanência do aluno na sala de aula, o que vem provocando a marginalização das classes populares. A construção do projeto político-pedagógico parte dos princípios de igualdade, qualidade, liberdade, gestão democrática e valorização do magistério.

Compreender em profundidade os problemas postos pela prática pedagógica passa a ser uma exigência da gestão democrática. Nesse sentido, ela visa a romper com a separação entre concepção e execução, entre pensar e fazer, entre teoria e prática. Busca assumir o controle do processo de trabalho pelos professores, equipe técnica, funcionários e alunos.

Sob essa ótica, a gestão democrática implica necessariamente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista a sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, da solidariedade e reciprocidade, da autonomia. Um dos caminhos para a construção dos processos participativos de gestão é, sem dúvida, problematizar o instituído com vistas a conceber e concretizar coletivamente novas formas democráticas de convívio escolar, que permitam a formação de pessoas comprometidas, cidadãos críticos e profissionais compromissados com os ideais de uma sociedade mais justa.

O documento identitário

A principal possibilidade de elaboração do projeto político-pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de configurar sua própria identidade. Isso significa conceber a escola como espaço público, como lugar de debate, do diálogo fortalecido na reflexão coletiva. A escola, nessa perspectiva, é vista como uma instituição social inserida na sociedade capitalista, que reflete no seu interior as determinações e contradições dessa sociedade (VEIGA, 2004).

É importante tomar como ponto de partida para a construção do projeto da escola a prática social e o compromisso de socializar os problemas da escola, da gestão, do currículo e da avaliação. O projeto pedagógico constituído pela própria comunidade escolar é o definidor de critérios para a organização curricular e a seleção e estruturação dos conteúdos, das metodologias de ensino, dos recursos didáticos e tecnológicos e da avaliação.

O projeto político-pedagógico é o documento da identidade educativa da escola que regulariza e orienta as ações pedagógicas. Como proposta identitária, o projeto político-pedagógico constitui-se em uma tarefa comum do corpo diretivo e da equipe escolar e, mais especificamente, dos serviços pedagógicos (coordenação pedagógica, orientação educacional). A estes cabe o papel de liberar o processo de construção, execução e avaliação do projeto, contando com a valiosa participação de todos.

A ideia-chave do projeto é construir a unidade no diverso, considerando o coletivo em suas dimensões de qualidade técnico-política e de democracia participativa. A construção, o desenvolvimento e a avaliação do projeto são práticas sociais coletivas, decorrentes da reflexão e da convergência das finalidades e objetivos.

Três dimensões são apontadas pela LDBEN na construção do projeto político-pedagógico. São elas:

- a. a liberdade se expressa no âmbito do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 3º, inciso III) e da proposta de gestão democrática do ensino público (art. 3º, inciso VIII), a ser definida em cada sistema de ensino;
- b. a flexibilidade que se vincula à autonomia, possibilitando à escola organizar o seu próprio trabalho pedagógico (art. 12, inciso I);
- c. a avaliação reforça um aspecto importante a ser observado nos vários níveis do ensino público (art. 9º, inciso VI).

Todo esse arcabouço oficial que rege a educação brasileira é resultado de conquistas da sociedade civil organizada, documento-referência para a organização da vida das escolas. Nessa perspectiva, os discursos sobre o projeto político-pedagógico, a gestão democrática, a autonomia e a avaliação se inserem nos diversos documentos das escolas.

Avaliação: utopia possível

Não existe escola sem utopia, a busca pelo que é possível e que leva a escola a refletir sobre sua realidade, refletir sobre o trabalho pedagógico da escola, sobre a gestão democrática e sobre o projeto político-pedagógico.

Esse significado faz pensar a avaliação com uma visão para o futuro, um futuro utópico, entendendo a utopia como a “exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e por que merece lutar.” (SANTOS, 1995, p. 323).

Acompanhar as atividades pedagógicas e avaliá-las conduz à reflexão, com base em dados e informações concretas sobre como a escola organiza-se para colocar em ação o seu projeto político-pedagógico orientado e coordenado por um processo de gestão democrática. Considerando a avaliação dessa forma integradora, é possível fazer duas observações importantes: a primeira, a avaliação é um ato dinâmico que qualifica e oferece subsídios ao projeto político-pedagógico; a segunda, ela permeia todo o processo de planejamento do projeto: a elaboração, a execução e a avaliação propriamente dita. A avaliação, na perspectiva formativa e crítica, pode ser instrumento de inclusão, de sucesso e, portanto, democrática.

Em síntese

A escola deve ser orientada pela problematização do instituído e fortalecer o instituinte. A escola se organiza de dentro para fora. Pensar hoje a escola no bojo das dimensões da gestão democrática, do projeto político-pedagógico e da avaliação significa, é, sobretudo, uma reflexão coletiva e um fazer participativo.

Nessas reflexões e nesses fazeres, não podem ser deixadas de lado as características dos alunos e nem as especificidades do contexto local em que está inserida a escola, ante as determinações do global.

Nesse quadro, as escolas públicas experimentam movimentos de planejamento, de gestão e de avaliação. Esse movimento é coletivo, participativo, contínuo e incessante, a fim de garantir o acesso à permanência e o sucesso escolar dos alunos que nela buscam uma formação cidadã.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.
- _____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001.
- FRAUCHES, Celso da Costa; FAGUNDES, Gustavo M. **LDB anotada e comentada e reflexões sobre a educação superior**. 3. ed. Brasília, DF: Lape, 2012.
- TRINDADE, Rui. **Escola, poder e saber: a relação pedagógica em debate**. Porto: Livpsic, 2009.
- PÉREZ GÓMEZ, Angel Inácio. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 23. ed. Campinas: Papirus, 1995.
- _____. **Educação básica: projeto político-pedagógico; educação superior: projeto político-pedagógico**. 4. ed. Campinas: Papirus, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013

The debate on the school

Management, political-pedagogical project and assessment

ABSTRACT: The school is an instituted temporal reality. It works in space and in historical time. Democratic management demands an understanding of the problems posed by pedagogical practice. The project gives the school its identity, and underlies its pedagogical action. Assessment of educational activities leads to a reflection based on information about the way the school is organized to put its project into practice.

Keywords: School. Management. Project. Assessment.

L'école en débat

Gestion, projet politico-pédagogique et Evaluation

RÉSUMÉ: L'école est une réalité temporelle instituée. Elle se développe dans un temps et un espace historique. Comprendre les problèmes posés par la pratique pédagogique est ainsi une exigence de gestion démocratique. Notre projet interroge l'identité de l'école, qui oriente les actions pédagogiques. L'évaluation des activités pédagogiques suscite une réflexion basée sur les informations sur la façon dont l'école s'organise pour mettre en place son projet.

Mots-clés: Ecole. Gestion. Projet. Evaluation.

La escuela en debate

Gestión, proyecto político-pedagógico y evaluación

RESUMEN: La escuela es una realidad temporal instituida. Se desarrolla en un espacio y tiempo histórico. Comprender los problemas impuestos por la práctica pedagógica, pasa a ser una exigencia de la gestión democrática. El proyecto es la identidad de la escuela, que orienta las acciones pedagógicas. La evaluación de las actividades pedagógicas lleva a la reflexión con base en informaciones, sobre como la escuela se organiza para llevar a cabo su proyecto.

Palabras clave: Escuela. Gestión. Proyecto. Evaluación.

Avaliação da educação básica

Das informações existentes ao interior das escolas

BENIGNA MARIA DE FREITAS VILLAS BOAS*

RESUMO: O texto mostra a dificuldade dos professores para avaliar e os aspectos que afirmam necessitar compreender. O entrelaçamento dessa percepção com informações sobre a avaliação na escola põe em realce as provas, o envolvimento dos pais no processo e o entendimento de avaliação associada à competição.

Palavras-chave: Avaliação. Educação básica. Provas. Envolvimento de pais. Avaliação associada à competição.

Percepções de professores sobre avaliação

Denfrentadas por professores para avaliar, assim como os aspectos da avaliação que eles necessitam compreender, são informações que costumo solicitar, por escrito, a docentes da rede pública de ensino do Distrito Federal - DF - quando nos encontramos. Esses momentos são propícios à obtenção de suas percepções porque eles respondem somente a duas questões durante o evento, quando são colocados em situação de reflexão sobre sua prática e suas necessidades. O ponto de partida deste texto é a apresentação dessas informações para que, em seguida, sejam descritos resultados de pesquisas sobre avaliação conduzidas dentro de escolas. A articulação dessas duas fontes de informação - as oferecidas diretamente por professores e as construídas por meio de pesquisas- possibilita a compreensão do cenário avaliativo em escolas.

Tantas são as dificuldades apresentadas que as agrupei por tema e sem repetição, como se segue.

* Doutora em Educação. Professora da Universidade de Brasília (UnB), coordena o grupo de pesquisa Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico - <http://gepa-avaliacaoeducacional.com.br>. Brasília/DF - Brasil. E-mail: <mbboas@terra.com.br>.

Dificuldades imputadas aos alunos: "fazer com que os alunos tenham voz, isto é, participem efetivamente do processo avaliativo" (coordenadora pedagógica); "falta de interesse dos alunos"; "o que avaliar, já que nossos alunos não têm interesse algum, sem motivação para estudar"; "o aluno se recusa a refazer as atividades"; "falta de compromisso do aluno, seu descaso e até a falta de estrutura familiar"; "falta de pontualidade, de assiduidade e realização de trabalhos"; "problemas familiares".

Dificuldades relacionadas à concepção de avaliação: "avaliar o aluno sem puni-lo, excluí-lo"; "interligar a avaliação qualitativa com a quantitativa"; "desvincular a avaliação da prova. Por mais que se fale em avaliação formativa, os professores, alunos e pais estão presos à prova. Como fazer se não há outros recursos pedagógicos disponíveis e se não há conscientização do professor?" (coordenadora); "pressão por nota"; "definir o que é avaliar"; "exigência da avaliação seletiva dos alunos (vestibulares, concursos etc.)"; "os professores confundem avaliação formativa com avaliação informal" (coordenadora pedagógica); "quebrar com o modelo de avaliação classificatória".

Dificuldade relacionada às condições de trabalho da escola: quantidade expressiva de professores da educação básica apontou o grande número de alunos em sala de aula como obstáculo ao desenvolvimento da avaliação formativa. Em parte eles têm razão. A avaliação formativa requer comprometimento do professor com relação às aprendizagens dos alunos. Contudo, cabe pensar: avaliar de forma classificatória também é um ato trabalhoso. Tenho sugerido aos professores com quem me encontro utilizarem os aspectos da avaliação formativa que se adaptem ao seu contexto de trabalho para que construam gradativamente o processo que promova as aprendizagens de todos. Um exemplo simples: usar os resultados de uma prova ou de outro procedimento avaliativo para identificar o que os alunos aprenderam e o que não aprenderam para promover as intervenções necessárias. Outra possibilidade, que responde a uma das dificuldades mencionadas, é o uso adequado da avaliação informal. Segundo Freitas et al (2009, p. 27), esta é a parte mais dramática e relevante da avaliação porque por este meio os alunos não percebem que estão sendo julgados. Esses julgamentos são impenetráveis, consideram os autores, e "regulam as relações tanto do professor para com o aluno quanto do aluno para com o professor" (p. 27). Os mesmos autores explicam que os professores tendem a tratar seus alunos de acordo com os juízos formados sobre eles, o que pode conduzir ao fracasso ou ao sucesso. O oferecimento ou não de intervenções pedagógicas com vistas à conquista das aprendizagens pode se guiar por esses juízos formados ao longo da convivência escolar. Freitas et al (p. 28) concluem que esse processo se dá de forma encoberta, sem que haja avaliação formal. Isso não significa que a avaliação informal seja sempre inaceitável: como está presente em todos os momentos e espaços escolares, deve ser entendida e praticada de forma ética e encorajadora, sem desmerecer a imagem do aluno e sem expô-lo a situações

constrangedoras, como a criação de rótulos e de apelidos. Esse já é um bom início para a adoção da avaliação formativa. Professores que praticam a avaliação informal negativamente inspiram seus alunos para terem a mesma atitude entre eles, o que responde a uma das dificuldades apresentadas: "avaliar sem classificar/rotular os alunos pois, a partir do momento que separam-se os grupos de trabalho e tem-se as atividades diferenciadas, os próprios alunos começam a se diferenciar: esse grupo não sabe de nada. Gostaria de saber contornar esse problema". Realmente é um problema que pode partir do professor. Quem afirmou enfrentar esta situação talvez esteja se referindo à avaliação formativa que faz uso da modalidade informal negativamente.

Dificuldades relacionadas à dimensão técnica da avaliação: "escolher instrumentos"; "elaboração de instrumentos"; "avaliar de forma diferenciada cada aluno para atender suas necessidades específicas, numa sala com 35 alunos"; "desconhecimento de processos avaliativos (supervisora pedagógica)"; "falta de formação adequada dos professores. Eles avaliam como foram avaliados quando estudantes" (supervisora); "exemplos de boas práticas"; "como avaliar em uma turma com diferentes níveis de aprendizagem sem ser injusto?"; "dificuldade de fazer autoavaliação com alunos pequenos" (professora de 1º ano); "instrumentos de avaliação que sejam prazerosos aos alunos"; "como promover momentos de autoavaliação com alunos de 2º ano"; "como avaliar na educação infantil"; "devo substituir a nota bimestral pela da recuperação contínua?"; "avaliar de forma diferente, considerando as particularidades de cada aluno"; "como usar a avaliação para melhorar o trabalho do professor e do aluno?" (diretora de uma escola); "qual o melhor instrumento de avaliação"; "qual é mais importante: a avaliação formal ou a informal?".

Dificuldades relacionadas aos pais/responsáveis: as dificuldades apontaram a ausência da participação da família na vida escolar do aluno.

A análise das percepções dos professores, em seu conjunto, nos leva a concluir que todas as dificuldades resultam do entendimento inadequado ou incompleto do processo avaliativo desenvolvido nas escolas. Um exemplo significativo disso é a grande lista de dificuldades relacionadas à dimensão técnica. A forma de avaliar foi a campeã de dificuldades apontadas pelos professores com quem me encontrei. Talvez eles ainda não entendam que o "como" depende da concepção de avaliação por eles incorporada. "Ousar, mudar, procurar novas formas de avaliar" foi a dificuldade sentida por um professor e que pode expressar o sentimento dos demais. Abandonar a avaliação classificatória e praticar a formativa não acontece repentinamente: "acho que, antes de tudo, o professor deve estudar, conhecer o que é avaliação formativa, para depois, colocá-la em prática" (coordenadora pedagógica). Esta educadora defende a necessidade da fundamentação teórica. Acrescento: os estudos deverão acompanhar a prática pedagógica de cada professor para que ele construa o processo avaliativo integrado ao contexto da escola.

As dificuldades abaixo merecem atenção especial:

- "Como avaliar crianças em seu primeiro ano de escolaridade? Pela escrita ou pelo seu interesse pela aprendizagem?" (professora do 1º ano do ensino fundamental). Esta pergunta nos conduz a refletir sobre o que os futuros professores aprendem sobre avaliação em seus cursos de formação.

- "Na escola pede-se que se faça a avaliação formativa, porém, temos que preparar os alunos para enfrentar avaliações quantitativas nos vestibulares, concursos públicos e seleção em empresas. Além da cobrança da direção da escola por resultados"; "a sociedade é capitalista, se o aluno não for cobrado por essa lógica, não estará sendo prejudicado? Pois não conseguirá competir e acabará à margem, em sub-empregos".

A avaliação praticada nas escolas tem sido confundida com competição e com as provas de vestibular e de concursos. No caso da competição, cabe destacar que a escola cumpre o papel democrático de contribuir para a conquista de aprendizagens por parte de todos os alunos. A palavra-chave do trabalho escolar é aprendizagem e não, competição. Por esse motivo não lhe cabe ter alunos-destaque, classificar os alunos de nenhuma forma nem promover premiações. Já os exames vestibulares e os concursos são seletivos e classificatórios. Alguém já observou uma universidade convocar os reprovados em seu vestibular para lhes "ensinar" o que demonstraram não ter aprendido? E nos processos seletivos de concursos? Isso não acontece porque são situações de provas, de seleção e classificação e não de processo avaliativo. Este é desenvolvido por instituições educacionais. Essa é a diferença entre a avaliação realizada nas escolas, incluídas as de educação superior, e as provas de vestibular e concursos que, por sua natureza, não se constituem avaliação. Freitas et al (2009, p. 48) nos ensinam que avaliar não é medir, uma vez que medir apenas propicia um dado. "Avaliar é pensar sobre o dado, com vistas ao futuro", complementam os autores. A avaliação na escola compromete-se com a organização do trabalho pedagógico.

É positivo o fato de os professores saberem identificar suas dificuldades quanto à avaliação e desejarem "contornar os problemas", como foi afirmado. Isso parece demonstrar que eles refletem sobre o tema.

"A avaliação diferente da bendita prova" foi um dos aspectos apontados dentre os que necessitam de mais compreensão por professores. Além de as centenas de professores com quem dialoguei nos últimos dois anos terem sido pródigos na apresentação das dificuldades enfrentadas para avaliar, eles também expuseram suas necessidades, o que evidencia seu interesse pelo tema. Eles enumeraram os seguintes aspectos: "em especial a prova, pois esta muitas vezes acontece para reprovar e não aprovar"; "fundamentação teórica" (professor do ensino médio); "avaliação interdisciplinar"; "avaliar sem pensar em notas"; "para que avaliar?"; "critérios de avaliação"; "avaliação como processo contínuo"; "como não ser injusta com os alunos"; "a forma de ver a avaliação como algo que auxilia o trabalho em sala"; "acabar com a política de

que não pode haver reprovações"; "conhecer e praticar a avaliação formativa"; "como abandonar os aspectos seletivos e classificatórios"; "participação dos alunos no processo de avaliação como sujeito e não como objeto".

Estes aspectos merecem reflexão. Os professores estão desejosos de rejeitar a avaliação classificatória e adotar a formativa. Esteban (2003, p. 15) nos ajuda a compreender que a avaliação classificatória relaciona-se às ideias de mérito, julgamento, punição e recompensa, exigindo o distanciamento entre professores e alunos e entre alunos. Nesse processo, "o professor torna o outro sujeito da relação um objeto de conhecimento, interrompendo as relações intersubjetivas - tecidas pelo diálogo que conecta as atividades escolares - e transformando-as". Para obter o que deseja, o professor se cerca de meios que garantam resultados "verdadeiros, objetivos, fidedignos, que explicitem o real valor de cada um dos alunos e alunas, os quais, classificados e hierarquizados, terão as recompensas, punições ou os tratamentos adequados a cada caso". A avaliação classificatória produz o distanciamento entre o sujeito que conhece e avalia, representado pelo professor, e o objeto do conhecimento, representado pelo aluno que está sendo avaliado, conclui Esteban (p. 16). Esta é uma avaliação que isola os sujeitos, dificulta o diálogo, reduz os espaços de solidariedade e de cooperação e estimula a competição, completa a autora.

Aos professores que tiveram a coragem de expor suas dificuldades, ofereço a seguinte reflexão de Esteban (2003, p. 33): "avaliação vem marcando, expondo, classificando e excluindo os alunos e alunas que não aprendem, os professores e professoras que não ensinam, as famílias que não colaboram, os funcionários que não têm competência". Esta avaliação não condiz com o trabalho da escola que pretende promover as aprendizagens de todos os alunos, de seus professores e o seu próprio desenvolvimento.

Os documentos orientadores do trabalho pedagógico das escolas da rede pública de ensino do DF declaram seu compromisso com a avaliação formativa. Muitas ações estão em curso, como o desenvolvimento de projetos interventivos tão logo são constatadas necessidades de aprendizagem. Porém, esse é um processo lento porque ainda há professores que duvidam da seriedade e rigor dessa avaliação dizendo: "não fica tudo muito fácil para o aluno?". Um longo caminho ainda precisará ser percorrido para que a escola deixe de ser punitiva, ameaçadora e seletiva e crie mecanismos que garantam a aprendizagem de todos.

Dinâmica avaliativa das escolas

Para a compreensão de como as escolas lidam com a avaliação, selecionei quatro dissertações construídas sob minha orientação no Programa de Pós-graduação em

Educação da Universidade de Brasília. A justificativa para a escolha se deu em função de as pesquisas terem sido realizadas em escolas da rede pública de ensino do DF e de os seus resultados se aproximarem das percepções de professores da mesma localidade. Araújo (2009) desenvolveu pesquisa para analisar a avaliação NA escola. São muitas as pesquisas sobre avaliação em salas de aula. Araújo quis identificar e analisar as práticas avaliativas NA escola como um todo. Para isso ela observou todos os momentos em que a avaliação esteve presente e entrevistou a diretora, professores e alunos. A pesquisadora destacou como momentos significativos de desenvolvimento da avaliação NA escola o conselho de classe, a coordenação pedagógica e as reuniões com pais. Quanto ao conselho de classe, ela observou que ele não tinha como foco as aprendizagens das crianças, mas, sim, suas atitudes e comportamentos. Os conselhos realizados ao longo do ano se organizaram por séries, com a participação da professora encarregada de cada turma. O do mês de novembro apresentou formato diferente. A diretora justificou a mudança:

"Antes a gente ouvia cada série, pegava a 1ª série, a 2ª, a 3ª, a 4ª série e reunia e, com a queda do IDEB, eu reverti esse sistema de avaliar os nossos alunos. Como? Eu juntei todo mundo. Porque o professor que hoje está com a 3ª série, ano que vem ele pode estar com o 1º ano, o professor que está com o 1º ano hoje, ano que vem pode estar com a 4ª série. Então, esse problema é de todos da escola".

A diretora explicou à equipe pedagógica que, "a partir da queda do IDEB, algumas ações seriam retomadas e, dentre elas, o conselho de classe passaria a ser participativo para que todos se tornassem responsáveis pelos estudantes na escola". A pesquisadora analisa: "será que a escola precisa receber resultados de indicadores externos para perceber as dificuldades e necessidades das crianças?" Segundo Araújo, mais do que buscar soluções, a diretora tinha como objetivo responsabilizar os professores pelo baixo resultado dos alunos.

A coordenação pedagógica, criada para oferecer aos professores momentos de reflexão coletiva sobre o trabalho pedagógico de cada turma e de toda a escola, não atendia a esse propósito. Todo o tempo era usado para planejamento das atividades. Não se desenvolviam estudos nesses momentos. Portanto, a avaliação não recebeu atenção. Durante o mês em que se planejava a realização da festa junina, o foco das discussões foi a venda de rifas. A pesquisadora afirma que a palavra mais pronunciada era "competição". Esse fato, lúdico e despretenso, à primeira vista, pode associar-se aos aspectos competitivos que costumam estar presentes na avaliação.

Nas reuniões com os pais de uma turma de 1º ano do ensino fundamental, o tema avaliação não foi tratado diretamente. Nos diversos encontros, ele esteve presente por meio dos seguintes aspectos: dever de casa, sondagem e reforço escolar. Na reunião em que este último foi abordado, e como último item de pauta, a professora explicou

aos pais os níveis da psicogênese, por ela adotados: "Se a gente fosse usar a linguagem antiga, da nossa época, seria como fraco, os pré-silábicos, regular, os silábicos e silábicos alfabéticos e ótimo, os alfabéticos". Talvez os pais tenham compreendido que seus filhos naquela escola eram tratados como fracos, regulares e ótimos. A reunião prosseguiu com cada pai/mãe presente perguntando à professora em qual das classificações seu filho se encaixava.

Ao final de uma das reuniões, enquanto entregava aos pais um envelope com o relatório individual do desempenho escolar, a professora ia comentando em voz alta:

"Felipe. No bimestre passado foi bom, mas nesse! Ele tem chutado muito. No refeitório, aqui na sala, eu tenho colocado ele para sentar só.

O Mateus está alfabético. A leitura está muito boa, mas o comportamento ...

O Miguel, a evolução da aprendizagem é muito boa. Ele gosta mais de Matemática do que de Português. O comportamento dele melhorou 100%.

O Igor. Esse é uma criança que nós vamos conversar, né pais? Ele ainda está pré-silábico, eu fico preocupada. Não estou vendo sua evolução".

Observa-se que a intenção da professora era comunicar aos pais a situação de aprendizagem de cada criança. Contudo, ela o fez de forma classificatória e em voz alta. Esse é um dos desafios da avaliação: praticá-la sem ferir princípios éticos. O trabalho da escola será prazeroso para os alunos se eles forem respeitados em sua individualidade.

Araújo constatou: que a dinâmica avaliativa NA escola caminhava mais para uma perspectiva classificatória do que formativa; que inexistia articulação entre os diferentes setores de modo que houvesse reflexões coletivas sobre as práticas avaliativas NA escola como um todo; forte presença da avaliação informal de maneira desencorajadora tanto em direção aos estudantes quanto aos seus pais. Embora a avaliação estivesse presente em todas as atividades escolares, não foram observados momentos em que este tema fosse objeto de reflexão por todos os educadores.

Marinho conduziu pesquisa em uma turma de 5º ano do Ensino Fundamental para compreender o sentido que os alunos atribuíam à avaliação. A turma foi acompanhada durante as aulas de duas professoras que trabalhavam em bi-docência. As informações construídas revelaram a existência de uma avaliação classificatória cuja função se limitava à aprovação ou à reprovação. A maior preocupação dos alunos consistia em "passar de ano". O que os movia não era a aprendizagem, mas a nota. Como esta resultava de provas, estas também eram motivo de preocupação constante. Outro aspecto bastante valorizado era o comportamento. Inúmeras vezes os alunos fizeram referência ao comportamento como um aspecto de grande peso na avaliação a que eram submetidos. Desta forma, a avaliação sob a ótica dos alunos da turma observada estava fortemente marcada por três elementos: comportamento, nota e prova.

Constatou-se que os alunos se sentiam incomodados diante das práticas avaliativas pelo fato de serem usadas como forma de controle que nada tinha a ver com as situações de aprendizagem e que esta ficava em segundo plano.

Os sentidos que as crianças atribuíam à avaliação não eram configurados apenas a partir das práticas pedagógicas, mas também pelos interesses e atitudes de seus pais com relação à escola. As expectativas dos pais as mobilizavam em matéria de avaliação. A pesquisadora percebeu nas crianças grande preocupação com o que as professoras falavam sobre elas a seus pais, principalmente nos dias de reuniões com eles. Muitas mostravam-se ansiosas antes das reuniões e confessavam que estavam com medo de receber punição de seus pais. Quando indagadas sobre o que seus pais mais esperavam delas ao entrarem na escola, suas respostas seguiram o mesmo tom: "Que eu passe de ano"; "Que eu tire boas notas". Marinho conclui:

"... além de tentarem corresponder às expectativas do professor no sentido de cumprir o que esperam deles, os alunos ainda têm o peso de cumprir as exigências de seus pais que estão ligadas a um bom desempenho escolar, o que, por sua vez, é confirmado por meio da avaliação".

Outra pesquisa cujos resultados se acrescentam aos até agora mencionados é a de Oliveira (2011), que analisou as percepções de um grupo de pais de alunos de uma turma de 3º ano do ensino fundamental acerca da avaliação das aprendizagens. Eles percebiam que a avaliação se realizava: por meio de provas ("quando saírem daqui vão fazer concurso, tudo tem prova"); pelo comportamento ("se conversa muito, se presta atenção"); pelos deveres de casa ("são importantes para o desenvolvimento"); e que "a professora observava tudo". Manifestaram entender que seus filhos eram avaliados, também, por terem ou não acompanhamento familiar. Sentiam-se constrangidos e "obrigados" a responder pela não aprendizagem dos filhos e pouco esclarecidos acerca de conceitos e critérios avaliativos adotados pela escola. Buscavam por meio de bilhetes esclarecer dúvidas para ensinar as crianças ou justificar as dificuldades de aprendizagem.

A professora utilizava o acompanhamento familiar como um dos critérios para a promoção ou retenção dos estudantes. Ao final do ano, durante reunião com os pais, ela justificou oralmente a promoção ou reprovação de cada criança. Merece destaque a seguinte justificativa:

Bianca vai porque ela se esforçou. E o mais importante, igual ao acompanhamento que você, mãe, deu à sua filha, eu nunca vi durante os meus... anos de magistério. Ela vai para o 4º ano se você continuar sendo a mãe professora que você foi. Se não...

Os pais demonstraram interesse em atender as exigências da escola, compreender como era realizada a avaliação e se manifestaram favoráveis ao estreitamento da parceria família-escola.

O dever de casa no contexto da avaliação das aprendizagens constituiu o objeto da pesquisa de Soares (2011) em uma turma de 3º ano do ensino fundamental. Embora a professora o usasse diariamente, em entrevista, ela admitiu:

Eu nunca tinha parado pra pensar nisso... sério mesmo. Pra que a gente manda tarefa de casa? Que hábito é esse que a escola adquiriu? Quem inventou isso? Será que não é mais uma forma de punir as crianças? De cobrar das crianças, até de tirar um pouco da responsabilidade, da tua responsabilidade enquanto professora, né? São coisas que eu comecei a pensar.

A manifestação de surpresa da professora parece indicar que a escola não promovia discussões sobre o papel do dever de casa. Era uma prática rotineira e, ao mesmo tempo, inquestionável. A professora afirmou avaliar os deveres de casa considerando a situação de aprendizagem de cada criança. E mais:

Nunca castiguei ou puni [referindo-se aos alunos] por não ter feito a tarefa de casa, porque cada um é um caso. Tem criança que não faz, não porque ela não quer. Tem criança que é, mas eu não acho que deva punir... Não consigo nem me imaginar punindo uma criança, porque não fez uma tarefa de casa... O Fulano, por exemplo [criança que não costumava fazer as tarefas de casa], já provou pra mim que ele aprende, que é capaz. Parece que não é dele isso [fazer tarefas de casa]. Eu vou punir? Eu, não! Eu sei que ele sabe.

Informações valiosas foram fornecidas por alunos da turma investigada quanto à "correção" dos deveres de casa, como a seguinte: "Eu queria que ela [a professora] sentasse com a gente e mostrasse o que a gente errou. Quando ela corrige no quadro, tem gente que nem corrige". Esta declaração revela que os estudantes ficavam atentos às reações dos colegas. Além disso, parece indicar que a "correção" individual daria mais tranquilidade do que a realizada no quadro, que contava com a incorporação de toda a turma e dava visibilidade aos "erros" de cada um. Por outro lado, quem apresentou esta percepção poderia apenas querer dizer que o trabalho com o envolvimento de toda a turma provoca distração e desinteresse, podendo tornar-se cansativo. Outro aluno afirmou: "Eu acho que ela [a professora] tinha que corrigir de cada um, porque senão o aluno pode corrigir quando ela corrige no quadro. E se a gente não fizer de novo, a gente não aprende". Outras crianças afirmaram: "Eu queria que ela [a professora] passasse nas carteiras e explicasse direitinho pra gente. Pedacinho por pedacinho. Enquanto a gente não terminasse o dever, ela não saía de lá"; "Eu queria que a professora fosse lá em casa". Estes desejos demonstram necessidade de segurança. Neste último o aluno só faltou dizer que queria a professora só para ele. Como se percebe, as crianças são excelentes observadoras e sabem do que estão falando.

Entrelaçamento das percepções de professores com as informações sobre avaliação recolhidas dentro de escolas

A articulação das percepções de professores com as informações sobre avaliação coletadas dentro de escolas põe em realce alguns aspectos. O primeiro deles é a predominância do uso da prova, vinculada à avaliação classificatória. Reafirmo: as dificuldades indicadas demonstram o desejo de conhecer diferentes procedimentos de avaliação, sem que se perceba a necessidade de analisar a qual função avaliativa eles se atrelam. A prova tem sido confundida com avaliação. Professores, pais e alunos exigem que ela seja mantida. Nada contra ela, desde que não seja o único meio e seus resultados se integrem aos de outros procedimentos para que, juntos, orientem ações futuras. A coordenadora pedagógica que apontou a dificuldade de se desvincular a avaliação da prova parecia pedir socorro ao afirmar: "Como fazer se não há outros recursos pedagógicos disponíveis e se não há conscientização do professor?" A resposta a esta pergunta está dentro da escola que, nos momentos de coordenação pedagógica, deve dar continuidade à aprendizagem da avaliação. No contexto escolar há a possibilidade de associação da teoria à prática porque a avaliação não é feita sobre o aluno, mas com ele, o que torna o processo participativo.

A aprendizagem da avaliação realizada constantemente na escola requer a inclusão de reflexão sobre outro aspecto: o envolvimento dos pais no processo avaliativo. Sendo um processo, ele exige a participação de outros atores, além dos professores. Na pesquisa de Oliveira (2011), os pais citaram os procedimentos avaliativos usados, mas demonstraram desconhecer os critérios de avaliação. Não discutir esses critérios claramente com os pais e não dar-lhes oportunidade de se manifestarem confere poder ao docente, porque não se questiona o que não é entendido. Como consequência, o professor pode definir a vida escolar dos alunos à revelia do envolvimento dos pais no processo avaliativo. É preciso que o discurso da participação efetiva da família se transforme em ação firmada pelo Projeto Político-Pedagógico da escola.

"Avaliação tem que excluir mesmo!!! A UnB exclui, concurso exclui. O mundo exclui! Estamos treinando o aluno para o mundo". Encerro este texto com o que parece ser um revoltado desabafo de alguém que, ao que tudo indica, não foi devidamente formado para ser professor e para avaliar. Este é o terceiro aspecto. O/a mesmo/a professor/a, ao ser indagado/a sobre os aspectos da avaliação que necessitam de mais compreensão de sua parte, escreveu: "Concordo com a avaliação somativa, pois essa é a realidade, não adianta ficar floreando a avaliação se os alunos não vão encontrar a avaliação formativa ao longo da vida, o mundo cobra, a escola também deveria". Aqui se encontra mais uma incompreensão: avaliação somativa¹ como sinônimo de avaliação classificatória. Além disso, essa afirmação também indica a forte necessidade de os cursos de formação de professores incluírem em seu currículo discussão aprofundada sobre a aprendizagem da avaliação. Pesquisas revelam que este tema não tem merecido a devida atenção nesses cursos.

Notas

- 1 Sobre avaliação somativa ver em VILLAS BOAS, Benigna M. de F. Compreendendo a avaliação formativa. In VILLAS BOAS, Benigna M. de F. (org.). Avaliação formativa: práticas inovadoras. Campinas, SP: Papirus, 2011.

Referências

ARAÚJO, Marilene P. **A avaliação NA escola**: um olhar além da sala de aula. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

ESTEBAN, Maria Teresa. Ser professora: avaliar e ser avaliada. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Escola, currículo e avaliação**. São Paulo, Cortez: 2003.

FREITAS, Luiz C. et al. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.

MARINHO, Marilene P. **A avaliação sob a ótica do aluno**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

OLIVEIRA, Rose Meire da S. **Pais/responsáveis e a avaliação**: percepções e significados. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOARES, Enílvia R. M. **O dever de casa no contexto da avaliação das aprendizagens**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

VILLAS BOAS, Benigna M. de F. Compreendendo a avaliação formativa. In: VILLAS BOAS, Benigna M. de F. (Org.). **Avaliação formativa**: práticas inovadoras. Campinas: Papirus, 2011.

Recebido em maio de 2013 e aprovado em maio de 2013

Assessment of basic education

Taking existing information into the school

ABSTRACT: The text shows difficulties which teachers experience with assessment and certain aspects which they argue need to be understood. The intertwining of this perception with information on assessment in the school highlights exams, parental involvement in the assessment process and an understanding of assessment linked to competitiveness.

Keywords: Assessment. Basic education. Exams. Parental involvement. Assessment linked to competitiveness.

L'évaluation de l'éducation de base

Des informations existantes au sein des écoles

RÉSUMÉ: Le texte montre tant la difficulté de l'évaluation par les professeurs que les aspects que ces derniers affirment nécessaires de maîtriser. En reliant cette perception avec les informations sur l'évaluation dans l'école, on met l'accent sur les examens, sur l'implication des parents dans ce procédé et sur la compréhension de l'évaluation associée à la concurrence.

Mots-clés: Evaluation. Education de base. Examens. Implication des parents. Evaluation associée à la concurrence.

Evaluación de la educación primaria

De las informaciones existentes al interior de las escuelas

RESUMEN: El texto muestra la dificultad de los profesores para evaluar y los aspectos que ellos afirman necesitar entender. El entrelazamiento de esa percepción con informaciones sobre la evaluación en la escuela destaca las pruebas, la participación de los padres en el proceso y la comprensión de la evaluación asociada a la competición.

Palabras clave: Evaluación. Educación primaria. Pruebas. Participación de padres. Evaluación asociada a la competición.

Avaliação na educação infantil

Tendências e desafios

MARIA ALICE DE SOUSA CARVALHO*
SÔNIA SANTANA COSTA**

RESUMO: Neste texto, pretendemos discutir o processo de avaliação no Centro de Ensino e Pesquisa Aplicada à Educação (Cepae), uma unidade da Universidade Federal de Goiás (UFG). O foco da problematização é a educação infantil e as séries iniciais da primeira fase do ensino fundamental. Buscamos apontar as tendências e desafios, a fim de contribuir para a reflexão e o debate da avaliação.

Palavras-chave: Avaliação. Infância. Educação infantil. Ensino fundamental.

Introdução

O Centro de Ensino e Pesquisa Aplicada à Educação (Cepae) é uma unidade acadêmica especial da Universidade Federal de Goiás (UFG) que trabalha com a educação básica – da educação infantil ao ensino médio – e a pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*. Nesse contexto complexo e multifacetado, o processo de avaliação tem importância fundamental para a compreensão do trabalho pedagógico desenvolvido nos vários níveis de ensino e para subsidiar as necessárias modificações.

Como fazemos para avaliar esse trabalho na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, no Cepae/UFG? Essa pergunta tem sido feita com certa frequência, talvez motivada pelas ações e discursos sobre a avaliação, implementados pelas políticas educacionais a partir dos anos 1990, com a incorporação de alguns preceitos econômicos na esfera educacional. De acordo com Neves (2005, p. 95), o

* Doutora em Educação. Professora no Centro de Ensino e Pesquisa Aplicada à Educação da Universidade Federal de Goiás (CEPAE/UFG). Goiânia/GO - Brasil. E-mail: <carvalho.mariaalice12@hotmail.com>.

** Doutora em Educação. Professora no Centro de Ensino e Pesquisa Aplicada à Educação da Universidade Federal de Goiás (CEPAE/UFG). Goiânia/GO - Brasil. E-mail: <ssc444@gmail.com>.

Estado, não sem tensões e contradições, vem intensificando, com todos os instrumentos legais e ideológicos a seu dispor, o seu papel de educador, ou seja, de instrumento de conformação cognitiva e comportamental do brasileiro ao projeto de sociabilidade burguesa implementado pelos governos.

Essa meta tem-se consolidado nos vários sistemas de ensino federal, estadual e municipal, por meio de leis e programas nacionais, tais como o Exame Nacional de Cursos (ENC), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema Nacional de Avaliação Básica (Saeb), Olimpíadas Disciplinares, Programas Curriculares e Meritocráticos.

No Brasil, o processo avaliativo nos sistemas educacionais ultrapassou a visão formativa e de emancipação pessoal e social que predominou até os anos 1960. Fortaleceu-se o viés da avaliação na perspectiva técnica e econômica, com o objetivo de colaborar com aqueles que defendem o funcionamento da escola com as mesmas regras do mercado. Conforme o estudo de Freitas (2007), a concepção de avaliação focalizada mais na relação entre gestão e financiamento, para garantir uma eficácia, vem se materializando nas últimas décadas. Se, em legislações anteriores, essa relação não era tão explícita, na Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) de 1996 é possível percebê-la. Vejamos:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Os processos avaliativos, como se observa na leitura da LDB, além de passarem a diagnosticar e permitir o aperfeiçoamento dos programas, disponibilizarão, conforme o desempenho, os recursos financeiros e pedagógicos. Essa perspectiva é apresentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2008, que, como ponto de maior relevância, cita que o

PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social (BRASIL, 2008a, p.19).

O que é considerado ineditismo? Assumir de fato a avaliação como mecanismo de controle e de responsabilização, a fim de agir diretamente na distribuição de recursos às escolas, aos professores e aos alunos, reféns dessa conexão altamente valorizada pelo MEC e incentivada pelos organismos multilaterais, que muitas vezes financiam os projetos educacionais, como o Banco Mundial. A pesquisa realizada por Lopes

(2007) constatou que, dos 27 estados federados, 14 possuem seus próprios sistemas de avaliação. Acerca dessa prática, Souza e Oliveira (2003, p. 874-875) analisam que

a centralidade adquirida pela avaliação nas políticas educacionais tem sido apresentada e justificada como propulsora de sua qualidade, substituindo a antiga idéia força da igualdade. Essa contraposição entre qualidade e igualdade torna-se mais clara quando compreendida dentro dos marcos gerais das reformas educacionais. De um lado, centralizam-se os processos avaliativos e de outro descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento, tornando-os meios destinados a otimizar o produto esperado, os bons resultados no processo educativo. A avaliação torna-se um mecanismo indutor da excelência e como desdobramento naturaliza-se a desigualdade. Ela encerra duas potencialidades: peça central nos mecanismos de controle, que se deslocam dos processos para os produtos. Não importa como ocorre o processo ensino-aprendizagem, desde que ocorra. E a outra legitima valorações úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings. Tal competição é garantida pela associação entre desempenho e financiamento: critérios para alocação de recursos, remuneração diferenciada e não isonômica.

Avaliação como controle

Embora essa política sofra críticas, observamos sua consolidação. As instâncias oficiais cada vez mais exigem adesão à função da avaliação como controladora para dispor seus recursos e intensificam um viés classificatório, sem focalizar o que compete a ela.

Vários programas de avaliação foram atualizados, como o Saeb e a Prova Brasil, iniciativas anteriores do MEC para avaliar o desempenho dos alunos e das escolas. Criou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que toma como parâmetros o rendimento dos alunos na Prova Brasil, no Saeb, além dos indicadores de fluxo (taxa de promoção, repetência e evasão escolar) obtidos pelo Educasenso, programa que atrela o financiamento e a orientação técnica aos resultados do Ideb.

Criou-se também a Provinha Brasil, que pretende garantir que toda criança de oito anos saiba ler e escrever, conforme a meta prevista no Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação. De acordo com o programa, a Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica que permite auxiliar professores, coordenadores e gestores a identificar o desempenho de alunos em processo de alfabetização, no segundo ano de escolaridade do ensino fundamental. Sua aplicação aconteceu em 2008, conforme adesão voluntária dos municípios. A intenção do programa é que as informações geradas ajudem a compreender quais são as capacidades já dominadas pelos alunos e quais deverão ser apreendidas ao longo do ano escolar. Segundo o documento, “essa avaliação diferencia-se das demais que vêm sendo realizadas pelo Inep porque poderá fornecer respostas diretamente aos professores e gestores da escola, reforçando assim

uma de suas características, que é a de um instrumento pedagógico sem finalidades classificatórias” (BRASIL, 2008b, p.1).

Essas ações pretendem atacar o problema qualitativo da educação, mas seu foco principal continua sendo a eficiência, consoante a ideia de produzir mais, com menos gastos – estratégia do Estado avaliador. As implicações dessa tendência, explorando apenas os rendimentos dos alunos e das escolas, por meio desses indicadores, são colaborar para dar visibilidade à classificação e exercer uma pressão sobre os alunos, professores e instituições. Não se vê uma referência ao contexto mais amplo do sistema educacional, com informações de fatores que interfiram dinamicamente nesses resultados. Ao analisar o Saeb, por exemplo, Sousa (2003, p.32) observou que a questão central desse tipo de sistema de avaliação “não é de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, mas sim instalar mecanismos que estimulem a competição das escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar.”

Lopes (2008) analisa que a metodologia usada para aplicação e análise das avaliações é de domínio apenas do MEC e das agências contratadas para a sua aplicação, o que dificulta a interpretação dos resultados pelos gestores, especialistas da área e comunidade escolar. Entretanto, até o momento, são poucas as evidências de que os resultados dessas avaliações tenham sido apropriados para gerar impactos positivos sobre a qualidade de ensino.

Com a integração da educação infantil na educação básica, o governo também procurou incluí-la na Política Nacional de Educação Básica. Em 2010, foi desenvolvido um projeto piloto para a avaliação da educação infantil em larga escala no Rio de Janeiro. Para esse empreendimento foi aplicado o método avaliativo *Ages & Stages Questionnaires* (ASQ), criado nos Estados Unidos em 1997 (BRASIL, 2012), a 46 mil crianças de creches (0 a 3 anos) com a intenção de expandi-lo para as crianças da pré-escola (4 e 5 anos). No entanto, esse método foi duramente criticado por intelectuais e participantes dos fóruns de educação infantil. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPED) fez uma moção de repúdio contra os métodos avaliativos de crianças de zero a seis anos e a enviou ao Ministério da Educação e ao Conselho Nacional de Educação (CNE). O Fórum Paulista de Educação Infantil, assim como outros fóruns, divulgou um manifesto apresentando vários argumentos para negar o instrumento utilizado. Esse manifesto apontou que esses

mecanismos de avaliação que se circunscrevem à classificação das crianças, tendo por base categorias definidas a priori, que revelam um padrão esperado e idealizado do que as crianças devem ser em cada faixa etária. O objetivo fundante de tais instrumentos, que menosprezam as dimensões humanas em construção desde o nascimento, é basicamente avaliar se a resposta é certa ou errada, ou se o comportamento do bebê ou da criança corresponde às normas e às expectativas pré-determinadas (FÓRUM PAULISTA, 2011).

Em decorrência da necessidade de inclusão da educação infantil na Política de Avaliação da Educação Básica, o Ministério da Educação criou, em 2011, um Grupo de Trabalho (GT), que teve como uma de suas atribuições “propor diretrizes e metodologias de avaliação na e da Educação Infantil, analisar diversas experiências, estratégias e instrumentos de avaliação da Educação Infantil.” (BRASIL, 2012, p. 3). Após longa e consistente discussão, o GT fez algumas recomendações e, entre elas, a de que o Inep, com a Fundação Carlos Chagas, analisasse a metodologia norte-americana, que utiliza as escalas ECERS-R6 e ITERS-R7, instrumentos de avaliação do ambiente da creche e pré-escola, assim como observasse se essa metodologia atenderia à realidade da educação infantil no Brasil. Sabe-se que nessa proposta alguns conceitos utilizados, como inadequado, básico, adequado, bom e excelente, podem acabar por afastar a possibilidade de uma avaliação baseada em princípios mais pedagógicos e formativos.

Dimensão ética e política

A relação entre avaliação e melhoria da qualidade do ensino não se constitui de modo simples e direto. Ela só poderá ganhar sentido quando explorar outros fatores, além dos resultados nucleares sobre rendimentos dos alunos e das escolas. A avaliação é um processo complexo e tem uma dimensão ética e política que envolve a sociedade. Problematicá-la faz-se necessário, quando se cogita melhorar a qualidade do ensino oferecido nas instituições educativas.

A avaliação externa à escola, feita pelo sistema educacional, segundo Freitas (2007, p. 979-980), “é um instrumento importante para monitoramento das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa usar estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria”, e essa tem sido a cobrança do grupo de professores; ou seja, que haja um objetivo educacional, que essa avaliação se torne um instrumento de apoio e busca de melhoria para o trabalho desenvolvido pela escola, o que não vem ocorrendo com as atuais propostas de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação.

Como podemos inferir, é um desafio propor um sistema avaliativo que colabore com a educação que defendemos, que tão bem sugere Mészáros (2005, p. 25), ao afirmar que “uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança.” Embora saibamos da dificuldade de romper com os programas pedagógicos submetidos às lógicas que não atendem às expectativas de um projeto ético e transformador,

é imprescindível discutir e refletir criticamente sobre nossa práxis, inclusive para perceber as contradições e promover as mudanças necessárias no fazer educativo.

Assim como a avaliação institucional externa, a avaliação interna também é uma ação importante para que a escola possa, de forma consensual, traçar os caminhos necessários para a melhoria do trabalho educativo oferecido à comunidade e, dessa forma, realizar o que Freitas (2007, p. 979) chama de *qualidade negociada*, quando diz que ela “é um processo que deve envolver todos os seus atores com vistas a negociar patamares adequados de aprimoramento, a partir dos problemas concretos vivenciados.” Não temos tido a prática de referendar as avaliações externas como balizadores do nosso fazer pedagógico, mas é constante a nossa inquietação com relação à sua interferência e à nossa prática interna. Desse modo, como cotidianamente lidamos com esse projeto avaliativo?

Em primeiro lugar, tentando apreender cada criança em sua singularidade. Longe de tê-la como ideal, mas buscando compreendê-la como sujeito sócio-histórico, cujos aspectos cognitivos e afetivos, efeitos relacionais com seus pares, sejam a base principal para propor como e quais conteúdos das disciplinas e dos projetos serão trabalhados. Estes devem possibilitar ao aluno compreender a realidade de forma crítica, a fim de garantir maior interação e poder ampliar sua maneira de estar no mundo. Exemplo dessa preocupação é a constante atualização das referências familiares e situacionais das crianças, por meio de entrevistas e reuniões com os pais e/ou responsáveis, com o objetivo de compreender o contexto sócio-afetivo e cultural em que a criança convive para que possamos desenvolver atividades, conforme a compreensão de Leontiev (2004), que possam ir ao encontro das necessidades e possibilidades de aprendizado e desenvolvimento da criança e do grupo.

Uma missão complexa

A chegada das crianças de seis anos no ensino fundamental merece uma atenção especial, para que ela seja respeitada em seu processo de transição da educação infantil para o ensino fundamental. Essa extensão merece um olhar cuidadoso e uma escuta atenciosa, para que o trabalho educativo seja realizado, incorporando muito mais os jogos e as brincadeiras, com o intuito não só de privilegiar a imaginação e a espontaneidade, aspectos constitutivos da infância. Segundo Roza (1999), as atividades lúdicas são fundamentais para a organização da realidade psíquica das crianças, pois propiciam o estabelecimento das relações do sujeito com o mundo, potencializando, ao mesmo tempo, uma função de interpretação de seu contexto sociocultural. Ao brincar, associações são produzidas e há a busca em produzir sentidos, engendrando possibilidades de advir como sujeito. Se é assim com o brincar, a leitura, a escrita

e demais conhecimentos sistematizados historicamente também proporcionariam tal possibilidade, segundo a tese de Carvalho (2010), Costa (1997), Santos (2001) e outros.

Sendo assim, a avaliação se torna ainda mais complexa, exigindo o cuidado de vê-la como um processo contínuo, que ocorre a todo o momento, sujeito às vicissitudes não só da criança como dos profissionais e da instituição. A avaliação não ocorre em dia específico e também não há organização espacial e exclusiva para que se efetive. Ao contrário, por meio da observação constante e atenta, podemos perceber e analisar as interações realizadas, como e de que forma uma criança interage com a outra para se auxiliarem na realização das atividades, em razão do conhecimento e de sua própria constituição psíquica.

Em segundo lugar, utilizamos os mais variados instrumentos avaliativos, já que nos interessa não apenas observar o que uma criança consegue realizar sozinha, mas também o que ela consegue realizar com ajuda, de modo que a favoreça a ir além de suas possibilidades imediatas. Nesse sentido, as atividades coletivas são necessárias. Os trabalhos em grupo ou em parcerias são exemplos que possibilitam a avaliação. Costa (1997) percebeu em suas pesquisas que, embora Vygotsky (1989, 2001a, 2001b) tenha enfatizado que a zona de desenvolvimento proximal se estenda por meio da orientação de adultos ou de colegas mais experientes, ela, dialeticamente, também se estende por meio das questões apresentadas pelo outro menos experiente, porque

à medida que um companheiro ‘mais capaz’, em determinada situação, tenta ajudar um outro com menor domínio sobre dada atividade proposta pelo professor, aquele com maior domínio, no momento, deve objetivar seus conhecimentos para explicá-lo, comunicá-lo ao colega. Consequentemente, tem a possibilidade de afirmar-se em suas próprias convicções e, conforme o caso, quando a criança ainda não tem total domínio sobre o que julga conhecer, ela pode procurar mais dados para firmar sua compreensão sobre o assunto. Assim, em qualquer interação a influência é recíproca. Essa compreensão é importante para que não se valorizem alguns alunos e estigmatizem outros. O trabalho em conjunto desenvolve o auxílio mútuo e cria uma nova intersubjetividade, resultante dos diversos aspectos presentes nas interações desencadeadas pelo grupo, através da linguagem, da compreensão dos objetivos da atividade, das resoluções de problemas; a contribuição de cada um interfere na do outro, re-dimensionando o conhecimento anteriormente presente. (COSTA, 1997, p. 69).

Quando duas crianças se ajudam, instigam-se mutuamente a buscar informações que possam auxiliá-las na realização das atividades, elas exercem influências mútuas e de forma diferenciada, conforme o nível de desenvolvimento psíquico de cada uma, abrangendo não apenas os aspectos cognitivo, afetivo e linguístico, como também o campo sócio-afetivo. O trabalho colaborativo entre as crianças, e entre as crianças e os adultos, ocorre de forma diferenciada, dependendo da relevância intelectual e afetiva do outro e/ou a possibilidade dialógica estabelecida na interação; o que influi decisivamente no processo de aprendizado das pessoas envolvidas na relação.

Quando o diálogo é estabelecido entre pessoas que valorizam a opinião do outro, as argumentações para expressar suas dúvidas, defender suas ideias e tentar validar suas opiniões se fazem presentes com maior ênfase ou frequência. Quando o outro mais experiente (professor e/ou colega) não valoriza a opinião do outro (aluno e/ou colega), a forma como a orientação é conduzida oferece poucas possibilidades para que ocorra o que Bakhtin define como atitude responsiva, que é

a compreensão de uma fala viva, de um enunciado vivo [que] é sempre acompanhado de uma atitude *responsiva ativa* (conquanto o grau dessa atividade seja muito variável); toda compreensão é prenhe de resposta e, de uma forma ou de outra, forçosamente a produz: o ouvinte torna-se o locutor. A compreensão passiva das significações do discurso ouvido é apenas o elemento abstrato de um fato real que é o todo constituído pela *compreensão responsiva ativa*. (BAKHTIN, 1992, p. 290, grifos do autor).

A minimização do “papel do outro no processo de comunicação” (BAKHTIN, 1992, p. 292) dificulta a expansão do nível de desenvolvimento proximal da criança. O professor, detentor de conhecimentos sistematizados historicamente, exerce papel fundamental no processo interativo estabelecido em sala de aula. Ele pode mediar o conhecimento de forma a permitir que o aluno, por meio do diálogo responsivo e ativo, apreenda o conhecimento historicamente elaborado e objetive seu pensamento por meio da fala, desenhos, textos escritos, entre outros, de modo a, com sua ajuda, indicar formas mais elaboradas do conhecimento, podendo, assim, contribuir para a expansão dos níveis de desenvolvimento de seus alunos.

Outro aspecto a ser ressaltado é a avaliação que o aluno pode fazer de si mesmo. Ao conversar com a criança sobre como ela está realizando suas atividades ou sobre seu comportamento com o grupo, é possível ajudá-la a compreender seu processo de aprendizado, a perceber suas atitudes e como ela se relaciona com o outro. Essa forma de autoavaliação pode propiciar “um grande salto no desenvolvimento do domínio da conduta, na possibilidade de atuar guiada por motivos de ordem interna, tornando-se mais independente em relação ao meio e, inclusive, em relação às demais pessoas” (BISSOLI, 2005, p.178). O processo de autoavaliação denota, nesse caso, credibilidade e respeito à capacidade de a criança perceber seu processo de aprendizado e interação. A avaliação e a regulação ocorrem inicialmente no social e se tornam intrapessoal, fundamentando o ato voluntário, que possibilita a autorregulação e a autoavaliação, tornando o aluno ciente de seus atos. Nesse processo, a criança vai se constituindo como sujeito, que começa a objetivar com maior autonomia seu conhecimento e a regular sua própria conduta.

Sistema, escola, sala de aula

A avaliação diagnóstica, contínua e processual de cada criança é registrada e consultada por nós, professores, para que possamos refletir sobre o desempenho dos alunos, seu desenvolvimento, as ações necessárias para superar as dificuldades e também para refletirmos sobre o trabalho educativo proposto e efetivado, visando a redimensioná-lo, para atender aos objetivos elencados no planejamento anual e diário, realizado mensalmente pela equipe que trabalha com os mesmos alunos. O processo avaliativo, diagnóstico e contínuo é socializado bimestralmente no conselho de classe, que conta com a participação da coordenação pedagógica e dos professores da turma. Ocasão em que se discutem os registros referentes a cada aluno, bem como os fatores intervenientes que auxiliem na compreensão de seu processo escolar e as ações necessárias para potencializar seu aprendizado e desenvolvimento.

É necessário um processo de avaliação e reflexão sobre a escola, em todos os seus meandros. Como afirma Freitas (2007, p. 980), “os três níveis de avaliação (sistema, escola e sala de aula) devem estar trabalhando articuladamente e segundo suas áreas de abrangência”, o que exige disponibilidade de tempo não somente no início do ano ou de forma rápida em encontros trimestrais, mas que sejam contínuas e longitudinais porque há várias questões sobre as quais a escola precisa se debruçar. Entre elas, destacam-se a forma de avaliação, de agrupamento, as condições de trabalho, o número de crianças em cada sala, as faltas de alunos e professores, assim como vários outros pontos que devem ser levados em conta para que haja uma melhor compreensão da escola e para que o coletivo de profissionais possa encontrar meios para minimizar ou superar as dificuldades.

Mesmo atentos e tentando elaborar o nosso processo de avaliação, que de maneira alguma está pronto, não poderíamos terminar o texto sem continuar a fazer perguntas. Com elas pretendemos deixar em aberto a discussão sobre a avaliação, pois é bom não nos esquecermos de que problematizar é significativo e que é mesmo necessário indagar: o sucesso da educação formal depende de quais fatores? Como eles devem estar entrelaçados? Que elementos são essenciais para o sucesso da educação? Será que a mera constatação do sucesso de uma instituição educacional corresponde ao sucesso da aprendizagem de cada aluno? Quantas armadilhas estão postas no meio do labirinto, equivocadamente tomado como caminho seguro? Não podemos responder a todas essas questões de uma só vez. Mas elas precisam estar presentes no cotidiano do professor, incomodando-o, incitando-o a buscar respostas.

Referências

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1992. (Coleção Ensino Superior).

BISSOLI, Michele de Freitas. **Educação e desenvolvimento da personalidade da criança**: contribuições da teoria histórico-cultural. 2005. 281 p. Tese (Ensino na Educação Brasileira) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2008a.

_____. Ministério da Educação. **Provinha Brasil**. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/arquivos>. Acesso em: 10 jun.2008b.

_____. Ministério da Educação. **Educação infantil**: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=1152>. Acesso em: 4 fev. 2012.

CARVALHO, Maria Alice de Sousa. **Escrita, repetição e elaboração**. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

COSTA, Sônia Santana da. **Dialeciticidade em sala de aula**: uma leitura sobre o processo de construção de escrita a partir do conceito de zona de desenvolvimento proximal. 1997. 168 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1997.

FÓRUM PAULISTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL. Manifesto indignado do FPEI: avaliar para que? E para quem? **CENPEC**, 21 nov. 2011. Disponível em: <<http://cenpec.org.br/noticias/ler/Manifesto-indignado-do-FPEI-Avaliar-para-que-E-para-quem>>. Acesso em: 4 fev. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

LEONTIEV, Alexis N. **O desenvolvimento do psiquismo**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

LOPES, Valéria V. **Cartografia da avaliação educacional no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. **Hora de decifrar os números**. Disponível em: <www.cartanaescola.com.br>. Acesso em: 17 jun. 2008.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

ROZA, E. S. **Quando o brincar é dizer**: a experiência psicanalítica na infância. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1999.

SANTOS, A. F. dos. **Formação de conceitos históricos por escolares da 5ª série do Ensino Fundamental no CEPAE/UFG**. 2001. 244 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2001.

SOUSA, Sandra M. Zákia. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.24, n. 84, p. 873-896, set. 2003.

VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. (Col. Psicologia e Pedagogia).

_____. **A construção do pensamento e da linguagem**. Tradução de Paulo Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2001a. (Col. Psicologia e Pedagogia).

_____. **Psicologia pedagógica**. Tradução de Paulo Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2001b. (Col. Psicologia e Pedagogia).

Recebido em julho de 2013 e aprovado em julho de 2013

Assessment in early childhood education *Trends and challenges*

ABSTRACT: This text discusses assessment at the Center for Teaching and Research Applied to Education (Cepae), part of the Federal University of Goiás (UFG). The focus of the problematization is early childhood education and the first years of the initial stage of basic education. Trends and challenges are pointed out so as to contribute to a reflection and discussion on assessment.

Keywords: Assessment. Childhood. Early childhood education. Elementary education.

Evaluation dans l'éducation infantile *Tendances et défis*

RESUMÉ: Nous prétendons discuter dans ce texte le processus d'évaluation du Centre d'Enseignement et de recherche Appliquée à l'Éducation (Cepae), une unité de l'Université Fédérale de Goiás (UFG). L'axe de problématisation est l'éducation infantile (classes de maternelle) et les premières étapes de l'éducation primaire. Nous cherchons à en montrer les tendances et les défis, afin de contribuer à la réflexion et au débat sur l'évaluation.

Mots-clés: Evaluation. Enfance Education Infantile (en maternelle). Enseignement primaire.

Evaluación en la educación infantil *Tendencias y retos*

RESUMEN: En este texto, pretendemos discutir el proceso de evaluación en el Centro de Enseñanza e Pesquisa Aplicada a la Educación (Cepae), una unidad de la Universidad Federal de Goiás (UFG). El foco de la problemática es la educación infantil y los grados iniciales de la primera fase de la enseñanza primaria. Buscamos apuntar las tendencias y retos, con el objetivo de contribuir para la reflexión y el debate de la evaluación.

Palabras clave: Evaluación. Infancia. Educación infantil. Enseñanza primaria.

Avaliação da educação básica

A experiência da SME de Goiânia

GISLENE MARGARET AVELAR GUIMARÃES*

RESUMO: O artigo mostra a experiência da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia na avaliação de sistema, considerando a difusão das práticas de avaliação em larga escala atrelada às reformas educacionais. Descreve a trajetória desenvolvida pelo Núcleo de Avaliação e Pesquisa da SME e os limites e possibilidades do que se pensou, elaborou e realizou na rede municipal, enfatizando as características e os princípios da avaliação formativa.

Palavras-chave: Avaliação de sistema. Avaliação. Educação básica. Ciclos.

Introdução

As reformas educacionais fomentadas por organismos internacionais, na década de 1990, nos países da América Latina, trouxeram como elemento central de gestão as avaliações em larga escala justificadas pela ênfase ao planejamento, na busca da qualidade e da responsabilização do poder público pelos serviços educacionais prestados à população.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ao adotar, em 1995, a Teoria da Resposta ao Item (Tri), trouxe a possibilidade de comparação de resultados do desempenho dos estudantes ao longo do tempo, configurando-se, assim, a perspectiva de acompanhamento do trabalho nas escolas e dos fatores que incidem na qualidade de ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2005 para “medir” a qualidade da educação pública, de certa forma difundiu a avaliação externa e a preocupação com seus resultados no âmbito das escolas públicas.

* Doutora em Ciências Ambientais. Professora efetiva da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia e professora convidada do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Goiânia/GO – Brasil. E-mail: <gisleneavelar@brturbo.com.br>.

Na Secretaria Municipal de Educação (SME) de Goiânia, a avaliação da educação básica, especificamente a do ensino fundamental, teve início em 2005, no contexto de questionamentos sobre a qualidade da educação municipal, especialmente dos ciclos de formação e desenvolvimento humano (ciclos).

Este texto tem como objetivo trazer ao debate a experiência da SME de Goiânia na avaliação de sistema. Sem a pretensão de uma análise pedagógica, política ou sociológica das reformas educacionais e dos processos avaliativos a elas atrelados, traz os aspectos que evidenciam a concepção de avaliação da Rede Municipal de Educação (RME) de Goiânia e as possibilidades e os desafios de uma avaliação de sistema realizada pela própria rede de ensino.

A iniciativa de avaliação de sistema

A experiência da SME na avaliação de sistema teve início no ano de 2005, tendo em vista a obtenção de dados sobre o estágio de aprendizagem dos estudantes matriculados no ensino fundamental. A iniciativa foi decorrente dos questionamentos sobre a qualidade do ensino nas escolas organizadas em ciclos, que culminaram em denúncias e ações do Ministério Público Estadual e em debates na mídia local (GUIMARÃES et al., 2011).

A organização em ciclos foi implantada na RME de Goiânia em 1998, tendo como principais referências a Escola Plural, de Belo Horizonte, e a Escola Cidadã, de Porto Alegre (GOIÂNIA, 1998). A implantação inicial se deu em 39 escolas. Apesar da adesão oficial de cada uma, o processo foi considerado impositivo e carente de um debate mais aprofundado com profissionais, pais/responsáveis e alunos (MUNDIM, 2002). Em 2002, essa organização foi expandida para todas as escolas da RME, após a realização de plenárias com os atores envolvidos.

Com o aprofundamento das discussões acerca de diferentes concepções de ciclos (MAIDARDES, 2009) e das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre, a proposta inicial de quatro ciclos de dois anos, ainda no início da implantação, foi alterada para três ciclos de três anos, referentes a cada fase do desenvolvimento humano: infância, pré-adolescência e adolescência.

As alterações dos tempos e espaços, o conteúdo/metodologia e o trabalho coletivo são questões importantes na proposta de ciclos. Como forma de desenvolvimento do currículo, foi proposto o trabalho com projetos, numa perspectiva interdisciplinar e de trabalho coletivo de professores e estudantes, o que alterava a forma tradicional de pensar e trabalhar os conteúdos curriculares (GOIÂNIA, 2004; 2009a).

No que se refere à avaliação da aprendizagem, adotou-se, como princípio, a avaliação formativa, que pressupõe avaliação contínua, de modo que as intervenções nos

processos pedagógicos possibilitem o sucesso escolar dos estudantes, configurando-se como alternativa às práticas de reprovação e/ou exclusão escolar (FRANCO, 2001; FREITAS, 2003, 2007, 2009).

Como discutido em trabalho anterior (GUIMARÃES et al., 2011), as mudanças na estrutura organizacional da escola constituem um processo complexo que envolve questões objetivas e subjetivas. Nesse sentido, a implantação/implementação dos ciclos na RME foi um processo polissêmico, tendo em vista as diferentes visões de mundo, concepções de educação e de escolarização dos sujeitos envolvidos, incluindo os agentes formuladores de políticas públicas.

Em especial, pensar a promoção dos estudantes – e não a sua reprovação – como foco da avaliação da aprendizagem representou uma mudança de paradigma para os professores. A polissemia girava em torno da não reprovação, entendida por uns como progressão continuada, por outros, como progressão automática, ou, ainda, como ausência de processos avaliativos formais (MAINARDES, 2009; FREITAS, 2007). Objetivamente, a substituição da “nota” (em escala de 0 a 10) pelo registro descritivo do desempenho dos estudantes (GOIÂNIA, 1998) gerou diversos conflitos e descompassos nas práticas pedagógicas, entre eles a própria elaboração do parecer sobre cada educando, considerando seus avanços, dificuldades e possibilidades, evidenciando o caráter predominantemente classificatório da avaliação, ao propor redações específicas para alunos “fracos”, “medianos” e “bons”, bem como o caráter subjetivo dessa classificação.

Nesse contexto, tanto pela questão da avaliação quanto pela questão curricular – que propunha o trabalho com projetos –, equivocadamente, muitos educadores sentiram-se desresponsabilizados com o processo avaliativo (GUIMARÃES et al., 2011) e conseqüentemente com o processo de ensino-aprendizagem, evidenciando a prevalência da avaliação informal, em detrimento da avaliação formal (FREITAS, 2003), bem como o esvaziamento dos conteúdos relativos aos conhecimentos historicamente sistematizados. Embora ocorra no sistema seriado, a progressão de estudantes com dificuldades de aprendizagem foi atribuída como uma característica inerente aos ciclos, resultando nos questionamentos, que em última análise incidem sobre a não reprovação dos estudantes.

Diante da emergência desse debate sobre a avaliação e sobre a qualidade da educação pública municipal em Goiânia, em 2005, após sete anos da implantação dos ciclos, a SME instituiu um grupo de trabalho de avaliação, a partir do qual foi criado o Núcleo de Avaliação e Pesquisa (Nap). Seu objetivo era “realizar estudos e levantamento de dados, mantendo um sistema de informações sobre a realidade da RME e implantar um processo de avaliação de sistema construído coletivamente, para subsidiar a gestão no desempenho e na melhoria da qualidade social da educação.” (GOIÂNIA, 2005).

Inicialmente, o Nap foi constituído por representantes da Divisão de Educação Fundamental da Infância e da Adolescência, responsável pela formulação das políticas públicas e diretrizes pedagógicas e organizacionais para as escolas organizadas em ciclos; das cinco Unidades Regionais de Educação (Ure), responsáveis pela implementação das propostas pedagógicas e acompanhamento das escolas; e do Centro de Formação dos Profissionais da Educação (CEFPE), responsável pela formação continuada dos profissionais da RME. Em 2006, o Nap passou a integrar o CEFPE da RME, passando também a trabalhar com a Divisão de Educação Fundamental de Adolescentes, Jovens e Adultos (Def-Aja) na avaliação dos educandos dessa modalidade.

No que se refere à avaliação na educação infantil, considerando-se que essa etapa não pressupõe desempenho determinado, passível de ser mensurado por um instrumento, é importante ressaltar que a Divisão de Educação Infantil (Dei) da SME tem buscado implementar e consolidar junto aos Centros Municipais de Educação Infantil (Cmei) o processo de avaliação institucional. Esse trabalho tem sido desenvolvido por meio de um esforço articulado entre os apoios da divisão e das Ure e os formadores do CEFPE.

Compreende-se que a avaliação institucional deve ser realizada de forma sistemática por todas as escolas da RME. Segundo Freitas (2009), a autoavaliação das escolas possibilita a busca da qualidade negociada, além de ser um processo de consolidação da autonomia dos profissionais e das instituições.

Contudo, as avaliações externas permitem um parâmetro de desempenho em relação a outras instituições. As avaliações realizadas pelo Nap são importantes para que a SME se veja como instituição e ao mesmo tempo para que todas as escolas possam se perceber em relação à SME.

A Tabela 1 apresenta as avaliações realizadas pelo Nap entre 2005 e 2013.

Tabela 1 – Avaliações realizadas pela SME de Goiânia, entre 2005 e 2013: ciclos de formação e desenvolvimento humano

Ano	Abrangência	Alunos avaliados	Instrumento aplicado
2005	Amostragem: egressos dos ciclos I e II	7.174	Caderno de prova – interdisciplinar
	Censitária: Ciclo III (concluintes)		Produção de texto
2006	Amostragem: Concluintes dos ciclos I e III.	1.382	Caderno de prova – interdisciplinar
			Produção de texto

Ano	Abrangência	Alunos avaliados	Instrumento aplicado
2007	Censitária: Ciclo I (concluintes)	5.792	Caderno de prova – interdisciplinar
	Amostra: ciclos II e III (alunos avaliados em 2005)		Produção de texto
2009	Censitária: ciclos II e III	12.959	Caderno de prova – língua portuguesa e matemática (descritores da Prova Brasil)
	(agrupamentos E e I)		Produção de texto
2010	Censitária: ciclos I, II e III	50.997	(corrigidos pela escola, com envio de planilhas para sistematização no Nap)
	(exceto agrupamento A)		
2011	Censitária	48.667	Caderno de prova – interdisciplinar
	Ciclo I (agrupamento C)		Produção de texto
	ciclos II e III (todos os agrupamentos)		
2012	Censitária – alunos dos agrupamentos B e C	19.578	Produção de texto
	Análise por amostragem		
2013	Censitária – alunos dos agrupamentos E e I	15.411	Caderno de prova – língua portuguesa e matemática (descritores da Prova Brasil)
	Análise por amostragem		Produção de texto

Fonte: Adaptado de Guimarães et al. (2012).

Como exposto na Tabela 1, a periodicidade anual das avaliações não foi possível de ser mantida, devido a uma série de fatores, incluindo a alternância de gestão e as alterações na equipe de trabalho. A partir de 2010, mesmo selecionada uma amostra para efeito de correção de produção textual e análise de resultados, os instrumentos de avaliação foram aplicados a todos os alunos do agrupamento ou ciclo avaliado.

A seguir, são apresentadas as principais características da avaliação da SME.

As características da avaliação

Os princípios que caracterizam a avaliação de sistema da SME pelo GTE de Avaliação em 2005 compreendem: a abordagem qualitativa; o caráter não classificatório; a perspectiva de participação dos profissionais que atuam nas salas de aula; a parceria com instituições de ensino superior; a publicidade dos resultados gerais das

pesquisas, preservando dados específicos dos envolvidos; e o caráter propositivo das ações empreendidas no sentido de contribuir para a qualificação dos processos educacionais (GOIÂNIA, 2005).

Assim, uma das principais características da avaliação é o seu caráter diagnóstico, uma vez que “a avaliação é um processo de produção de sentidos, entendido como um campo repleto de múltiplas referências que proporciona um conhecimento diagnóstico, revela fragilidades e possibilidades, permite intervenções e planejamento de novas ações.” (GOIÂNIA, 2005).

Um dos objetivos do Nap em sua constituição era “implantar na SME um processo de avaliação de sistema, construído coletivamente.” (GOIÂNIA, 2005). Conforme indicado em Guimarães et al. (2011), em 2005, os critérios de elaboração e aplicação dos instrumentos e de divulgação dos resultados foram definidos conjuntamente entre a equipe do Nap e os professores da RME. As definições foram: instrumento de caráter interdisciplinar, abrangendo as diversas áreas de conhecimento, contendo questões diversificadas na forma (múltipla escolha, dissertativa etc.), elaborado a partir de uma temática introduzida por um texto básico, incluindo uma proposta de produção de texto. Essas definições foram mantidas nas avaliações posteriores.

Apesar de não terem sido promovidos novos encontros antecedentes aos processos de avaliação, novas formas de participação foram buscadas, tais como fórum de discussão virtual, instrumentos de análise dos processos de avaliação e de coleta de dados sobre temas e gêneros textuais a serem abordados, e encontros com os coordenadores nas Ure para discussão dos resultados.

A criação, em 2010, do Fórum de Avaliação On-line possibilitava aos professores o acesso aos instrumentos avaliativos produzidos até então e sugerir conteúdos e tipos de questão que poderiam ser utilizadas nos instrumentos de avaliação. Contudo, o processo não teve bons resultados, provavelmente pela falta de proximidade dos professores com o ambiente virtual, além das dificuldades de constante alimentação do ambiente pela equipe.

Os instrumentos de avaliação são elaborados, seguindo os critérios anteriormente explicitados pela equipe do Nap, em conjunto com outros integrantes do CEFPE e em parceria com as divisões do Departamento Pedagógico (Depe) e das Ure, conforme a avaliação em pauta. Entre esses instrumentos, estão: cadernos de prova; documentos orientadores para o processo de aplicação e para o processo de correção e análise dos textos (planilhas de análise de produção textual); relatórios de aplicação; formulários de apreciação; e instrumentos de avaliação.

Em relação aos conteúdos abordados, conforme indicado na Tabela 1, é preciso considerar as possibilidades e os desafios de elaborar um instrumento interdisciplinar a partir de tema específico. Essa perspectiva vai ao encontro da proposta pedagógica da RME, que propõe o trabalho interdisciplinar e o trabalho com projetos, pois

possibilita a exploração de diferentes aspectos de uma determinada problemática, tais como questões relacionadas ao meio ambiente, ao trabalho e à saúde. Os temas mais sugeridos pelas escolas, conforme consulta em 2012, foram: meio ambiente, sustentabilidade, cidadania, trabalho e violência. Em relação aos gêneros textuais, figuram entre os sugeridos: fábula, história em quadrinho, notícia jornalística e poema.

Na elaboração dos instrumentos de avaliação, a partir da temática anunciada, procura-se disponibilizar aos estudantes diferentes tipos e gêneros textuais, que servem como coletânea para a produção de texto que se segue às questões de múltipla escolha. Leva-se em conta a linguagem, o tamanho e a estrutura do texto, bem como a possibilidade de exploração dos conceitos das diferentes áreas. Uma dificuldade é que as questões formuladas para avaliação da compreensão de conceitos de determinada área podem se transformar em questões de interpretação de texto. Algumas avaliações, em 2009 e 2013, incidiram sobre língua portuguesa e matemática, considerando o objetivo de familiarizar, e mesmo treinar, os estudantes com os instrumentos da Prova Brasil (GOIÂNIA, 2009b), no primeiro caso, e de diagnosticar o desempenho deles em relação às habilidades e competências requeridas nos descritores do MEC/Inep, no segundo.

Um diferencial na avaliação da RME é a avaliação das habilidades de escrita. No que se refere às propostas de produção textual, o atual debate na elaboração dos instrumentos é a exigência ou não de um gênero textual determinado previamente. Até então as propostas indicavam um tipo textual. Na última avaliação realizada pela Eaja, em 2013, solicitou-se aos estudantes a produção de uma notícia jornalística, o que foi considerado um fator de dificuldade. Contudo, mesmo que o texto produzido não esteja adequado ao gênero solicitado, ele é analisado, buscando avaliar o desenvolvimento da capacidade de escrita do educando.

As planilhas de análise textual são constantemente revisadas, para aprimorar os instrumentos e o processo de produção e análise textual nas escolas da RME. A Tabela 2 indica os critérios utilizados na avaliação da escrita.

Tabela 2 – Avaliação diagnóstica da SME: critérios de análise da produção de texto

Padrão de textualidade	CrITÉRIOS
Escrita padrão/ortografia	Apropriação da escrita alfabética
	Acentuação
	Emprego adequado de letras maiúsculas e minúsculas
	Hipersegmentação
	Hiposegmentação
	Omissão de letras
	Troca de letras
	Marcas de oralidade
Coesão	Escrita ortográfica padrão
	Emprego adequado de conectores
	Pontuação
	Concordância verbal
Informatividade	Concordância nominal
Coerência	Fidelidade ao tema
	Fidelidade ao gênero textual
	Adequação da linguagem ao gênero
	Paragrafação

Considerando os critérios apresentados, na análise dos textos são utilizados parâmetros como: sim, não, parcial; branco, cópia; sem textualidade, não observável. Dessa forma, os resultados não podem ser expressos em uma nota, o que reafirma o caráter diagnóstico e não classificatório da avaliação realizada pela SME. O que se propõe é detectar os avanços e as dificuldades dos estudantes no desenvolvimento da habilidade de escrita.

As planilhas de análise da produção textual são enviadas às escolas com um documento de orientação, que explicita os critérios utilizados e orienta o emprego dos parâmetros de avaliação, o que evidencia o caráter formativo do processo de avaliação.

Em cada avaliação realizada, todos os educandos da RME realizam a prova, contudo são definidas turmas de amostragem para efeito de sistematização e análise de dados, que varia entre 10 e 30% do total. A definição da amostra é feita sob critérios estabelecidos nos objetivos das avaliações e considerando os resultados do desempenho nas avaliações realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep).

Quanto ao processo de correção das avaliações e análise dos resultados, duas situações se apresentam: a) A correção/análise da produção de texto dos educandos da amostra é realizada no Nap, com a colaboração de professores da RME, indicados

para formar uma equipe de corretores. A participação é em si mesma um processo formativo, no qual se beneficiam tanto os profissionais técnico-pedagógicos da SME quanto os que atuam nas escolas. Além disso, os profissionais que compõem a equipe de correção participam de um curso específico promovido pelo Nap/CEFPE, que tem como foco a produção de texto e os critérios de análise utilizados. b) A análise dos textos das demais turmas é realizada pela própria escola.

As provas de múltipla escolha são acompanhadas de cartão-resposta, posteriormente tabulado pelo Nap, de forma censitária ou por amostragem, considerando o universo avaliado e os objetivos da avaliação em curso.

Os dados das avaliações são sistematizados em diferentes níveis de generalização: RME, Ure, escola, turma e alunos. Considerando o caráter não classificatório da avaliação, os resultados são divulgados por rede ou Ure, buscando-se evitar o ranking das escolas.

Os resultados gerais – por rede ou por Ure – são discutidos, desde 2011, com os coordenadores pedagógicos das escolas, em reuniões nas Ure. São momentos significativos, pois as escolas têm a oportunidade de expressar seus pontos de vista sobre o processo avaliativo e sobre os limites e possibilidades das práticas pedagógicas em cada instituição. Os resultados de cada escola, turmas e alunos são devolvidos especificamente pelos apoios pedagógicos que acompanham cada instituição e discutem o plano de intervenção pedagógica com o coletivo de profissionais.

Um aspecto a ressaltar é que, considerando a curta experiência do Nap, os resultados das avaliações no âmbito da SME são condizentes com os resultados das avaliações externas, embora com metodologias diferenciadas.

Para avaliar os processos de avaliação, foi elaborado um formulário de apreciação do processo e instrumentos de avaliação. Por meio desse instrumento, o coletivo de profissionais das escolas pode opinar sobre a divulgação, o envolvimento da comunidade escolar, a aplicação dos instrumentos, os textos escolhidos, os conteúdos abordados e sua adequação às diretrizes curriculares da RME, as questões formuladas, bem como o seu grau de dificuldade. Os dados desses formulários são tabulados e apresentados posteriormente aos coordenadores pedagógicos, por ocasião da divulgação dos resultados de cada processo avaliativo.

Avaliação de sistema?

Ao instituir um grupo de trabalho de avaliação na SME, o objetivo era “implantar um processo de avaliação de sistema” para subsidiar a gestão no desempenho do trabalho e na melhoria da qualidade social da educação pública municipal (GOIÂNIA, 2005).

A avaliação de sistema configura-se como um processo de avaliação institucional, em que são avaliados os fatores internos e externos que confluem para um dado desempenho ou uma dada situação. Assim, pode ser entendida como uma análise dos resultados do processo educacional, de determinado sistema de ensino, e dos fatores, intra e extraescolares, que concorrem para esses resultados (FRANCO et al., 2007; FREITAS, 2009).

A experiência de avaliação da SME ainda está circunscrita à aferição do desempenho dos estudantes. Embora isso seja ponto de partida para a avaliação de sistema, outras análises precisam ser realizadas. Conforme aponta o documento-base para as discussões que antecedem a Conae/2014, a avaliação é fundamental para a promoção e garantia da educação de qualidade,

não apenas da aprendizagem, mas também dos fatores que a viabilizam, tais como: políticas, programas, ações, de modo que a avaliação da educação esteja embasada por uma concepção de avaliação formativa que considere os diferentes espaços e atores, envolvendo o desenvolvimento institucional e profissional, articulada com indicadores de qualidade. É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado que se traduz em instrumento de controle e competição institucional. (BRASIL, 2013, p. 52).

As avaliações têm apontado para diferenças de desempenho entre as escolas da RME. A investigação das razões de tais diferenças é um projeto de pesquisa, que será desenvolvido pelo Nap, considerando as dimensões: gestão escolar, trabalho coletivo, currículo praticado, ambiente escolar, perfil dos professores, bem como o estudo do contexto sócio-econômico-cultural dos educandos.

O cruzamento de dados dessa pesquisa com os resultados do desempenho dos estudantes, além de significar a consolidação de uma avaliação de sistema, trará maiores subsídios para a gestão pública municipal e para a gestão escolar empreenderem esforços efetivos na busca, sempre constante, da qualidade social da educação.

Considerações finais

A experiência de avaliação do ensino fundamental na SME, mesmo com as limitações expostas, aponta para a importância da avaliação de sistema – ou mesmo o diagnóstico das aprendizagens – pensada e realizada no âmbito da própria rede de ensino.

Para além dos dados coletados, a experiência constitui um processo formativo tanto para as equipes técnicas quanto para os profissionais que atuam em sala de aula. Inicialmente vistas como ação arbitrária da gestão, as avaliações realizadas pela

SME são entendidas, hoje, como elemento para a reflexão coletiva das práticas pedagógicas.

Contudo, é preciso alargar os horizontes da avaliação na SME, com investimentos na promoção da avaliação institucional nas escolas organizadas em ciclos e nas que atendem à modalidade de educação de jovens e adultos, bem como na consolidação dessa avaliação nas instituições de educação infantil.

Da mesma forma, o fortalecimento do trabalho articulado entre os diferentes departamentos da SME e divisões do Depe, responsáveis pela elaboração de políticas públicas, pelo acompanhamento das escolas, pela formação dos profissionais e pela realização das avaliações, é imprescindível para que os dados não sejam apenas coletados, mas redundem em propostas e ações que contribuam para a superação das dificuldades e dos limites detectados.

Referências

- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014 – o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2013.
- FRANCO, Creso (Org.). **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. São Paulo: Artmed, 2001.
- FRANCO, Creso et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, v. 15, n. 55, p. 277-298, jun. 2007.
- FREITAS, Luis Carlos de. **Ciclos, seriação e avaliação: confronto de lógicas**. São Paulo: Moderna, 2003.
- _____. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 22 maio 2013.
- _____. **Avaliação educacional: caminhando na contramão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Educação. **Escola para o século XXI: proposta político pedagógica**. Goiânia: SME, 1998.
- _____. Secretaria Municipal de Educação. **Proposta político pedagógica da Secretaria Municipal de Educação**. Goiânia: SME, 2004.
- _____. Secretaria Municipal de Educação. Núcleo de Avaliação e Pesquisa (NAP). **Projeto: Núcleo de Pesquisa e Avaliação da RME**. Goiânia: Secretaria Municipal de Educação/Departamento Pedagógico, 2005. mimeo.
- _____. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes curriculares para a educação fundamental da infância e da adolescência: ciclos de formação e desenvolvimento humano**. Educação Fundamental. Goiânia: SME, 2009a.
- _____. Secretaria Municipal de Educação. Núcleo de Avaliação e Pesquisa (NAP). **Avaliação diagnóstica 2009: relatório**. Goiânia: Centro de Formação dos Profissionais da Educação, 2009b. mimeo.

GUIMARÃES, G.M.A.; BARBOSA, G.O.; VIANNA, I.M.M.; LIBÂNEO, L.B.; GUIMARÃES, W.P.
Avaliação da aprendizagem: resultados e aplicações. In: **SME: Educação em Movimento**: Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, v.1, n.1, jul/dez 2011. Goiânia, SME, 2011.

MAINARDES, Jefferson. **Escola em ciclos**: fundamentos e debates. São Paulo: Cortez, 2009.

MUNDIM, Maria Augusta Peixoto. **A Rede Municipal de Ensino de Goiânia e a implantação dos ciclos de formação (1997-2000)**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

Recebido em maio de 2013 e aprovado em junho de 2013

Assessment in basic education *Experience of the Goiânia Municipal Secretariat for Education*

ABSTRACT: The article presents the experience of the Goiânia Municipal Secretariat for Education in system assessment, while considering the dissemination of large scale assessment practices bound up with educational reforms. It describes the path taken by the *Center for Assessment and Research* at the Municipal Secretariat for Education, and the limitations and possibilities of what it thought out, designed and undertook within the municipal network, with an emphasis on the characteristics and principles of formative assessment.

Keywords: System assessment. Assessment. Basic education. Cycle system of education.

Evaluation de l'éducation basique *L'expérience du SME de Goiânia*

RÉSUMÉ: L'article présente l'expérience du Secrétariat Municipal à l'Éducation (SME) de Goiânia, compte tenu de la diffusion des pratiques d'évaluation à grande échelle liées aux réformes éducatives, Il décrit la trajectoire développée par le *Centre d'Évaluation et de Recherches* du SME et les limites et possibilités de ce qui fut pensé, élaboré et réalisé dans le réseau municipal, en soulignant les caractéristiques et les principes de l'évaluation formative.

Mots-clés: Evaluation de système. Evaluation. Education basique. Cycles.

Evaluación de la educación básica *La experiencia de la SME de Goiânia*

RESUMEN: El artículo muestra la experiencia de la Secretaría Municipal de Educación de Goiânia en la evaluación de sistema, considerando la difusión de las prácticas de evaluación a gran escala, vinculada a las reformas educacionales. Describe la trayectoria desarrollada por el *Núcleo de Evaluación e Investigación* de la SME y los límites y posibilidades de lo que se pensó, elaboró y realizó en la red municipal, recalando las características y los principios de la evaluación formativa.

Palabras clave: Evaluación de sistema. Evaluación. Educación básica. Ciclos.

RETRATOS DA
ESCOLA

► RESENHA



Documento-Referência da Conae 2014

O momento de pautar a educação do País

BRASIL. FNE. Documento-Referência. Brasília, FNE, 2012. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf.

LAILA MELO*

Propor a Política Nacional de Educação e indicar responsabilidades, responsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e sistemas, este é o objetivo da Conferência Nacional de Educação (Conae).

A primeira Conae, realizada em março de 2010, mobilizou cerca de 3,5 milhões de pessoas. Agora, o País se movimenta rumo à segunda edição, marcada para 17 a 21 de fevereiro de 2014, em Brasília. Porém, antes de chegar à capital federal, ela percorre o Brasil com conferências preparatórias e livres, que são opcionais, e as obrigatórias, municipais/intermunicipais, estaduais e distrital. Para que os debates sejam realizados, foi elaborado um texto que os embasa, o Documento-Referência¹.

Em 2010, data da primeira Conferência Nacional de Educação, foi instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE), composto por representantes de entidades da sociedade civil e do governo. Entre as atribuições que cabem ao FNE está a realização da Conae a cada quatro anos. Assim, o Fórum Nacional de Educação elaborou o texto para nortear as discussões que antecedem a etapa nacional, pautando-se nas deliberações da Conae 2010.

Composto por 96 páginas, o Documento-Referência é destinado a profissionais da educação, mães/pais, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação. Tendo como referência este Documento, os sujeitos sociais se mobilizam e seguem para os momentos de discussões que antecedem a Conferência Nacional de Educação, sejam virtuais ou presenciais, e assim podem se tornar representantes de seu município e estado na etapa nacional da Conae 2014.

* Jornalista. Formada pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia/GO, Brasil.
E-mail: <lailamelo2012@gmail.com>.

O Documento da temática central da II Conferência Nacional de Educação é: “*O Plano Nacional de Educação (PNE) na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*”. Ele é constituído por sete eixos temáticos: “Eixo I: O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação”, “Eixo II: Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos”, “Eixo III: Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente”, “Eixo IV: Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem”, “Eixo V: Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social”, “Eixo VI: Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho”, Eixo VII: Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos”.

Segundo o Documento-Referência, os eixos têm por objetivo orientar a concepção de políticas de Estado para a educação nacional, nos diferentes modos e momentos de discussões. Isso sempre em consonância “com as lutas históricas e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo, (...) na garantia da educação como bem público e direito social, resultado da participação popular, cooperação federativa e do regime de colaboração” (Pg12).

Para levar o cidadão/leitor/debatedor/ a refletir sobre as responsabilidades e corresponsabilidades da educação brasileira, o Documento traz, ao final de cada exposição de eixo temático, um quadro de proposições e estratégias, que propõe a discussão de a qual(is) ente(s) federado(s) (União, estados, DF e municípios) cabe determinada atribuição. A proposta é de que, a partir do Documento-Referência, se possa refletir e fazer indicações que colaborem “com o planejamento e organicidades das políticas, especialmente para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos entes federados” (Pg 12). Após cada estado ter refletido e proposto emendas ao Documento-Referência elas serão sistematizadas pelo FNE e constituirão o Documento-Base, que será objeto de discussão e deliberação coletiva durante a II Conae.

A ideia é que as propostas apontadas durante os encontros anteriores à Conferência Nacional de Educação (mobilizados pelo Fórum Nacional de Educação) contribuam para a construção de políticas de Estado e garantam os fundamentos para a criação e consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE), em articulação com o PNE e com a regulamentação do regime de colaboração. Isso possibilitará a institucionalização de novos marcos legais e contribuirá para estabelecer uma relação de cooperação e colaboração entre os entes federados. O momento é de pensar, participar e propor caminhos para as políticas educacionais, instituindo as bases para um SNE e garantindo o acesso e a permanência de crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, direcionada a todos (as).

Nota

- 1 BRASIL. FNE. Documento-Referência. Brasília, FNE, 2012. O Documento-Referência está disponível para download na página da Conae (conae2014.mec.gov.br).

RETRATOS DA
ESCOLA

► DOCUMENTO



A meritocracia na educação brasileira

O Brasil ainda é um país de grandes contradições e a educação não foge à regra. Temos uma massa de 45 milhões de brasileiros, que não concluíram a educação básica, e insistimos em reproduzir modelos excludentes, ditados por regras de mercado, em contraposição ao atual esforço de inclusão de camadas historicamente alijadas das políticas públicas.

A globalização acirrou a competitividade entre países e empresas e a educação passou a ser sinônimo de produtividade. As dimensões humana, cultural, artística e filosófica, que delineiam a formação para a cidadania – um dos objetivos do art. 205 da Constituição Federal –, têm dado lugar, exclusivamente, ao preparo para o trabalho, sem se preocupar com a autonomia e a felicidade dos sujeitos.

O fator competitivo, essência da meritocracia, também se tornou mais uma causa de estresse no sistema educacional de nível básico, precário em muitos lugares. Educadores/as e estudantes são cobrados, sem a contrapartida que lhes garanta valorização e qualidade da educação com equidade.

Para a CNTE, a meritocracia neoliberal tem por objetivo escamotear as desigualdades nos sistemas de educação, sobretudo do ponto de vista da garantia dos insumos, que correspondem ao custo-aluno-qualidade. Tenta-se, a todo custo, tirar o foco das condições de aprendizagem dos estudantes e de trabalho dos educadores, para induzir o senso comum a acreditar no mérito espontâneo e individual dos sujeitos. Essa mesma ideologia é contra as políticas afirmativas de direitos, ora em curso no País, mas, ainda assim, mantém espaço nas decisões dos sistemas públicos de ensino.

A opção de levar em conta a avaliação para subsidiar as políticas educacionais não é equivocada, desde que a política seja capaz de fornecer bons diagnósticos para a qualidade da educação e leve em consideração a realidade social dos atores da escola pública. Porém, atualmente, essa orientação concentra inúmeras ações com o objetivo de premiar o mérito – seja de estudantes, seja de educadores – e de punir os “insucessos” escolares, sem dedicar atenção especial às carências apresentadas pelas escolas “mal avaliadas”.

O mérito e a privatização

A ideologia neoliberal implantou em boa parte do mundo a concepção de avaliação por mérito na educação, apropriando-se de um conceito bastante difundido no mundo acadêmico, sem, contudo, distinguir as condições em que os sujeitos concorrem para a obtenção do reconhecimento meritocrático.

A busca pelo mérito é algo inerente ao ser humano e às sociedades, mas ela impõe condicionantes externos. O mérito será atingido por meio de instrumentos e condições, ofertados nos ambientes de pesquisa, trabalho e convívio social dos sujeitos. Portanto, em condições desiguais, o mérito torna-se atingível a uns e inatingível a outros. E os que não o alcançam, na visão neoliberal, estão sujeitos a preconceitos e até mesmo a punições, como cortes de investimentos que só agravam ainda mais a situação dos que necessitam de mais insumos para atingir o mérito.

Num primeiro momento, a estratégia liberal para as avaliações escolares, que consiste na individualização do mérito, focou claramente a privatização das escolas públicas. O sistema público norte-americano levou esse projeto muito a sério, a ponto de fechar escolas, demitir profissionais e transferir para a iniciativa privada as matrículas escolares. Ocorre que, exatamente onde o mérito individual é mais difícil de ser alcançado – ou seja, nas escolas das periferias e do campo onde os estudantes já carregam as defasagens da própria estrutura escolar e da formação de seus pais – a exploração dos serviços educacionais não se mostrou tão lucrativa e as escolas tiveram de voltar para o controle do Estado.

Mesmo com essa contingência no padrão de eficiência da qualidade empresarial aplicada às escolas, a ideologia liberal continuou impondo às redes públicas de ensino modelos de gestão, material escolar e métodos de formação profissional dos educadores. Trata-se de um mercado bastante lucrativo, no qual a omissão do poder público em estabelecer políticas sistêmicas, contínuas e democráticas (com a participação dos atores escolares) abre constante espaço a críticas da sociedade sobre a qualidade da educação, tornando a escola um campo fértil para a exploração mercantil através de métodos bastante controversos.

Além de lucrar nesse imenso mercado, o qual se tentou regulamentar nas esferas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), os detentores do poder econômico investiram na moldura dos objetivos da escola pública e de seus currículos. Por meio de sistemas de provas estandarizadas, as escolas precisam se enquadrar em dinâmicas e conteúdos que atendam, acima de tudo, a produtividade no mercado de trabalho.

O mantra curricular da meritocracia apoia-se nas competências escolares, condição que exige dos estudantes certas aptidões e quase nenhum senso crítico. Ou seja, o mérito é uma questão de simples aptidão diante do conteúdo mínimo e as escolas precisam se condicionar às orientações dos sistemas, renunciando à sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

A experiência do Ideb no Brasil

Em 2007, o Ministério da Educação lançou o Índice de Avaliação da Educação Básica (Ideb), apoiado em três pilares: taxa de aprovação escolar, rendimento na prova nacional

aplicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e evasão. Posteriormente, a variável evasão foi retirada do cálculo, restando as duas primeiras.

Mesmo transferindo a responsabilidade do mérito do indivíduo para a escola, o Ideb manteve uma estrutura injusta para aferir o mérito, pois não considera todas as variáveis que conduzem à proficiência escolar, tais como condições sociais dos estudantes, formas de gestão e infraestrutura escolar, condições de trabalho, formação, salário e carreira dos educadores, dentre outras.

Uma das regras fundamentais para se atingir a igualdade diz respeito a tratar desigualmente os desiguais. Caso se trate de forma igual a quem detém condições desiguais, abre-se caminho para mais injustiças. E talvez a pior delas, envolvendo o Ideb, nesse momento, resida na propagação, em inúmeros municípios, da instalação de placas em frente às escolas, indicando a nota no Ideb, e constrangendo toda a comunidade que, certamente, em sua maioria, não detém ainda condições para superar as mazelas históricas impostas pelo próprio poder público.

Educação exige equidade

Na Finlândia, país que não aplica nenhum tipo de avaliação interna estandarizada, mas que tem alcançado o primeiro lugar nas últimas edições do sistema de avaliação internacional da educação (Pisa), os estudantes e as escolas em dificuldades contam com apoio especial do Estado para superar as lacunas que os separam dos demais. O lema lá é equidade total! Mas, mesmo diante de um exemplo tão justo e eficiente, o Brasil continua optando por ficar refém de um modelo falido, já contestado por sua principal idealizadora, a professora. Diane Ravitch.

O maior paradoxo da política meritocrática, desenvolvida nas escolas brasileiras, reside no fato de que o Estado, ao mesmo tempo em que reconhece as desigualdades que impedem o acesso, por exemplo, de jovens negros e pobres no ensino superior – e para tanto desenvolveu política de cotas sociorraciais –, não consegue perceber que os mesmos jovens estudam em condições menos vantajosas às de outros sujeitos com os quais concorrem em testes nacionais.

A política de cotas nas universidades, desde que aliada a outros investimentos, tende a induzir a qualidade e a trazer de volta para as escolas públicas os que desistiram dela para irem atrás da discutível qualidade das instituições particulares.. Isso tem preocupado os empresários da educação, a ponto de já terem iniciado uma campanha por meio de artigos em revistas e jornais, onde tentam induzir as famílias de baixa renda e a classe média a contestarem as cotas, pois seus filhos, que estudaram em escolas privadas com “muito esforço familiar” para pagar as mensalidades, agora contam com menos condições de acesso às universidades públicas – já que parcela destas vagas agora se destina a estudantes oriundos de escolas públicas.

É preciso observar que toda a estrutura da educação nacional no Brasil conta com forte pressão empresarial, e cabe ao governo estancá-la, elegendo a educação como política estratégica não só para o desenvolvimento econômico, mas sobretudo social e cultural da Nação.

As pautas dos/as trabalhadores/as

A prática pedagógica nas escolas ainda é de submissão aos sistemas de ensino, regidos em grande parte pela filosofia neoliberal. Contabiliza-se, nesse cenário, o interesse de grupos privados em macular a imagem da escola pública, mesmo depois de seus representantes políticos terem sucateado, por décadas, as escolas e precarizado, nelas, as condições de trabalho, com o claro propósito de mercantilizar a educação pública.

Embora a política seja um espaço de ampla negociação, não nos parece plausível que as regras empresariais continuem a dominar os objetivos da educação brasileira nos principais fóruns de decisões da educação. O poder público precisa equilibrar as regras do debate e optar pela posição da maioria, que pretende construir uma escola pública para o povo brasileiro, onde todos se sintam acolhidos (sem preconceitos) e possam desenvolver suas potencialidades à luz das possibilidades e tempos de cada um. Não queremos ranquear ninguém, tampouco deixar alguém para trás. Precisamos, sim, acabar com o analfabetismo, regularizar o fluxo escolar, universalizar a escola integral e de tempo integral, valorizar os profissionais, implantar a gestão democrática em todos os sistemas e escolas públicas e garantir financiamento compatível para a implantação do custo aluno qualidade.

Nossa visão de educação contempla um sistema de avaliação diagnóstico, reflexivo e indutor de melhorias na política educacional e de valorização para os educadores (professores e funcionários). Ele nunca deve ser punitivo, pois educação é direito público subjetivo, sendo sua oferta obrigatória, da pré-escola ao ensino médio, e gratuita nos estabelecimentos públicos. Essa determinação constitucional não pode sofrer contenções, tampouco ser manipulada por interesses de grupos sociais. O Estado deve garanti-la como pressuposto para a cidadania e o respeito à democracia.

Neste momento, o Congresso Nacional está debatendo – já por dois anos e meio – o novo Plano Nacional de Educação. Após muita pressão, a sociedade conseguiu introduzir no projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, a perspectiva de revisão do Ideb, que deve considerar outros indicadores socioeducacionais. Contudo, o eixo das políticas do PNE continua voltado para a avaliação meritocrática e cabe aos movimentos sociais disputarem os rumos dessa política pública.

À luz dessa orientação, a CNTE chama a atenção para a disputa sobre o conceito das avaliações que vários sistemas de ensino promovem no País. Primeiro,

consideramos que o debate mereça centralidade na discussão do Sistema Nacional de Educação, tendo como base o projeto de qualidade socialmente referenciada, em diálogo nas conferências de educação. Segundo, que o objetivo da avaliação deve ser sempre diagnóstico e ter abrangência global do sistema de ensino, e não apenas a escola e seus profissionais. Terceiro, que seu método seja democrático e processual, com o objetivo de assegurar o direito à educação pública de qualidade em todas as escolas do País.

Na avaliação de desempenho dos profissionais da educação, prevista no art. 67, IV da Lei 9.394, de 1996, a CNTE orienta que sejam observados os dispositivos das resoluções nº 2, de 2009, e nº 5, de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que tratam das diretrizes de carreira dos profissionais da educação, por se tratar de posições confluentes com as defendidas pelos/as trabalhadores/as em educação, uma vez que priorizam o diagnóstico e possibilitam a valorização da carreira profissional.

Com relação às certificações, a CNTE é absolutamente contra esse tipo de política meramente punitiva, que não se associa a outros preceitos da valorização profissional, a exemplo da aplicação do piso salarial na carreira e da instituição de um subsistema nacional de formação inicial e continuada, público, gratuito e de amplo acesso aos/às educadores/as.

Normas de publicação

A revista RETRATOS DA ESCOLA (publicação semestral da Escola de Formação da CNTE – Esforce) propõe-se a examinar a educação básica e o protagonismo da ação pedagógica no âmbito da construção da profissionalização dos trabalhadores em educação, divulgando e disseminando o conhecimento produzido e estimulando inovações, sobretudo na educação básica. Os artigos encaminhados devem ser inéditos, redigidos em português ou espanhol, em meio eletrônico, não sendo permitida a sua apresentação simultânea para avaliação em outro periódico.

Categorias de artigos – *Retratos da Escola* publica artigos, análises de experiências, políticas, práticas pedagógicas, formação e valorização dos profissionais da educação, documentos e resenhas.

Processo de avaliação – Os originais serão submetidos à apreciação prévia do comitê editorial, que encaminhará a pareceristas (no mínimo dois) vinculados à temática relativa ao texto enviado. Será adotado o sistema duplo-cego (*blind review*), onde os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores. Os pareceristas poderão recomendar a aceitação ou negação do artigo, ou poderão sugerir reformulações, que deverão ser atendidas pelo autor. Em caso de artigo reformulado, ele retornará ao parecerista para avaliação final.

Quesitos para avaliação dos artigos – Relevância, atualidade e pertinência do tema; consistência teórica e revisão de literatura; procedimentos metodológicos e consistência da argumentação; estruturação, aspectos formais e redação.

Apresentação formal dos originais – Os textos deverão ser redigidos na ortografia oficial e digitados no processador de textos Word for Windows, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5 e em folha tamanho A4. O texto do artigo, incluindo resumos, notas e bibliografias, deverá ter entre 20.000 e 35.000 caracteres (considerando os espaços). No preparo do original, deverá ser observada a seguinte estrutura:

- a) Título e subtítulo do artigo.
- b) Resumo e palavras-chave: o resumo não deve ultrapassar 600 caracteres (considerando espaços) e as palavras-chave, que identificam o conteúdo do artigo, devem ser no máximo cinco (5).
- c) Não deve haver identificação autoral no corpo do texto.
- d) Referências bibliográficas: devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo ordenadas alfabeticamente pelo sobrenome do primeiro autor. Até três autores, todos poderão ser citados, separados por ponto e vírgula. Nas referências com mais de três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. O prenome e o nome do(s) autor(es) deverão ser escritos por extenso. A exatidão das referências constantes na listagem e a correta citação de seus dados no texto são de responsabilidade do(s) autor(es) dos trabalhos. Exemplos de referências:

Livro (um autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Livro (dois autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Livro em formato eletrônico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo de livro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artigo de periódico

COELHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artigo de periódico (com mais de três autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Teses

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artigo assinado (jornal)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artigo não assinado (jornal)

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Matéria não assinada (revista semanal)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leis

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constituição Federal

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

Relatório oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

Gravação de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

CD-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS.
Anuário dos trabalhadores 2006. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Trabalho apresentado em evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Trabalho apresentado em evento (em meio eletrônico)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744--Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas e citações: quando existirem, devem ser numeradas seqüencialmente e colocadas no final do artigo. Não será permitido o uso de notas bibliográficas. Para isso, deve-se utilizar as *citações no texto*: a identificação das referências no corpo do trabalho deve ser feita com a indicação do(s) nome(s) do(s) autor(es), ano de publicação e paginação. Ex.: (OLIVEIRA, 2004, p. 65).

f) Tabelas e figuras: deverão ser numeradas, consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem incluídas no texto e encabeçadas pelo título. Na montagem das tabelas, recomenda-se seguir as “Normas de Apresentação Tabular”, publicadas pelo IBGE. *Quadros*: identificados como *tabelas*, seguindo uma única numeração em todo o texto. As *ilustrações* (fotografias, desenhos, gráficos etc.) serão consideradas figuras. Recomenda-se, ainda, que os elementos sejam produzidos em *preto e branco*, em tamanho máximo de 14 x 21 cm, apresentando, sempre que possível, qualidade de resolução (a partir de 300 dpis) para sua reprodução direta.

g) Folha de identificação do(s) autor(es), contendo os seguintes dados: (i) título e subtítulo do artigo; (ii) nome(s) do(s) autor(es); (iii) endereço, telefone, fax e endereço eletrônico para contato; (iv) titulação e (v) vínculo institucional.

Observações gerais – ao autor principal de cada artigo serão fornecidos três (3) exemplares do fascículo em que seu trabalho foi publicado; em artigos de co-autoria ou com mais de dois autores, cada autor receberá um (1) exemplar.

A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas e informa que o conteúdo dos textos publicados é de inteira responsabilidade de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do comitê editorial.

Endereço para envio dos originais

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

Normas de publicação

La revista RETRATOS DA ESCOLA (publicación semestral de la Escola de Formação da CNTE – Esforce) se propone a examinar la educación básica y el protagonismo de la acción pedagógica en el ámbito de la construcción de la profesionalización de los trabajadores en educación y enseñanza, divulgando y diseminando el conocimiento producido y estimulando las innovaciones, especialmente en la educación básica. Los artículos deben ser inéditos, escritos en portugués o español, en medio electrónico, no estando permitida presentación simultánea para evaluación en otra revista.

Categorías de artículos – *Retratos da Escola* publica artículos, análisis de experiencias, políticas, prácticas pedagógicas, formación y valorización de los profesionales de la educación, documentos y reseñas.

Proceso de Evaluación – Los originales serán sometidos previamente a la apreciación de la Comisión de Redacción, que encaminará a los jueces (dos como mínimo) vinculados a la temática relacionada al texto enviado. Será adoptado el sistema de doble ciego (*blind review*), donde los nombres de los árbitros permanecerán en anonimato, omitiéndose también ante ellos los nombres de estos autores. Los árbitros podrán recomendar la aceptación o el rechazo del artículo, o podrán sugerir cambios, que deberán ser atendidos por el autor. En el caso de artículo reformulado, este volverá a los árbitros para la evaluación final.

Criterios para la evaluación de los artículos – relevancia, actualidad y pertinencia del tema, consistencia teórica y revisión de la literatura teórica, procedimientos metodológicos y consistencia de argumentación, estructuración, aspectos formales y redacción.

Presentación oficial de los originales – los textos deberán ser redactados según la ortografía oficial y digitados en el procesador de textos Word for Windows, en fuente tipo Times New Roman, tamaño 12, espacio 1,5, página A4. El texto del artículo, incluyendo resúmenes, notas y bibliografías, deberá tener entre 20.000 y 35.000 caracteres (teniendo en cuenta los espacios en blanco). En la preparación del original, la siguiente estructura deberá ser observada:

- a) El título y subtítulo del artículo.
- b) Resumen y palabras clave: el resumen no debe exceder 600 caracteres (considerándose los espacios) y las palabras clave que identifican el contenido del artículo, deberán respetar un máximo de cinco (5).
- c) El cuerpo de texto no debe contener identificación autoral.
- d) Referencias: deben obedecer las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), que se ordenan alfabéticamente por el apellido del primer autor. Hasta tres autores, todos podrían ser citados, separados por punto y coma. En referencias con más de tres autores, citar solamente el primer autor, seguido de la expresión et al. Los nombres del (de los) autor(es) deben ser escritos al completo. La exactitud de las referencias que figuran en la lista y la correcta citación de sus datos en el texto son responsabilidad del (de los) autor(es) de trabajo. Ejemplos de referencias:

Libro (un autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Libro (dos autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Libro en formato electrónico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/objbachelard.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo del Libro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artículo de revista

COÊLHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artículo de revista (con más de tres autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

El artículo de la revista (formato electrónico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe>>. Acesso em: 18 nov. 2008.

Tesis

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artículo Firmado (diario)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artículo sin firmar (diario)

EXPANSÃO dos canaviais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Materia no firmada (semanario)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leyes

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constitución Federal

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

Informe oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

De grabación de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

Cd-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Ponencia presentada en evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Ponencia presentada en evento (electrónica)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT10-1744-Int.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

e) Notas y citas: si las hay, serán enumeradas de manera secuencial y colocadas al final del artículo. No será permitida la utilización de notas bibliográficas. Para ello, deberán ser utilizadas las citas en el texto: la identificación de referencias en el cuerpo del trabajo debe hacerse con la indicación del (de los) nombre(s) del (de los) autor(es), año de publicación y de paginación. Ej: (Oliveira, 2004, p. 65).

f) Tablas y Figuras: deben ser enumeradas de manera consecutiva en números arábigos, respetando el orden en que se incluyeron en el texto y encabezados por el título. En el montaje de las tablas, se recomienda seguir las “Normas para la Presentación Tabular”, publicadas por el IBGE. Cuadros: identificados como tablas, utilizando una sola numeración a lo largo de todo el texto. Las ilustraciones (fotografías, dibujos, gráficos, etc.) serán consideradas figuras. Se recomienda también que las piezas se produzcan en blanco y negro, en tamaño máximo de 14 x 21 cm, con resolución (mínimo de 300 DPIs) para reproducción directa siempre que posible.

g) Hoja de Identificación del (de los) autor(es) que contenga la siguiente información: (i) el título y subtítulo del artículo, (ii) nombre(s) del(de los) autor(es), (iii) dirección, teléfono, fax y dirección electrónica para contacto, (iv) la titulación y (v) vínculo institucional.

Observaciones generales - Al autor principal se le entregarán tres (3) copias de la revista en la que se ha publicado su trabajo. En el caso de los artículos con más de un autor, cada uno de los autores recibirá una (1) copia.

La revista no está obligada a devolver los originales de las colaboraciones enviadas, e informa que el contenido de los textos publicados es de total responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión de Redacción.

Dirección para envío de los originales

Revista Retratos da Escola

E-mail: revista@esforce.org.br

QUANDO TODOS APOIAM A MESMA IDEIA, ELA VIRA UM IDEAL.



2013 pode ser o ano da virada pela educação pública. Há muito o que fazer, mas depende da participação de todos. Mostre para o Brasil o seu compromisso.

Passe essa ideia adiante! Acesse:
www.educacaoeuapoio.com.br

Idealização:



Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
www.cnte.org.br



Filiada à



Projeto Gráfico

Esta publicação foi elaborada em 19,5 x 26 cm, com mancha gráfica de 13 x 20,5 cm, fonte Palatino Linotype Regular 11pt., papel off set LD 75g, P&B, impressão offset, acabamento dobrado, encadernação colado quente.

Edição Impressa

Tiragem: 5.000 exemplares.

Gráfica Brasil.

Junho de 2013.



Ilustração de capa
"O Funil"

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar
Recife, 2013

Avaliação da educação básica

As análises deste dossiê problematizam as políticas de avaliação da educação básica no País e identificam suas características, limites e potencialidades, com perspectivas para sua maior organicidade, após a ampliação da educação básica obrigatória (quatro a 17 anos) e a definição de sua universalização até 2016, considerando, também, a educação de zero a três anos e as modalidades educativas.

As temáticas, objeto de vários olhares, elencam o quadro complexo e suas interfaces com a discussão sobre a qualidade da educação, os processos de organização e gestão da educação nacional. As reflexões abordam a construção de novas bases para a avaliação desse nível de ensino, especialmente, a necessidade de engajamento para lograr um sistema nacional de educação e para mostrar a essencialidade da criação de um subsistema nacional de avaliação, em sintonia com as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae).

O objetivo é o de repensar a avaliação e buscar ações e políticas articuladas para solucionar os entraves a uma concepção de qualidade formativa e indutora de desenvolvimento das ações de instituições educativas e seus atores.

Esperamos, com isso, estimular a reflexão e o engajamento nos diversos espaços de discussão, proposição e efetivação de políticas de avaliação, considerando, em especial, a necessidade de se instituir o Sistema Nacional de Educação.

► **Luiz Fernandes Dourado, Editor**