

AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS ATUAIS REITERA DESIGUALDADES

Sandra Zákia Sousa

Professora na Faculdade de Educação da USP

Valéria Virgínia Lopes

Doutora em Educação pela USP



“Os significados que assumem as avaliações, seja para os gestores das instâncias centrais e intermediárias responsáveis pela administração da educação, seja para as instituições de ensino, vão depender, essencialmente, do uso que se fizer de seus resultados. As decisões deles decorrentes tanto podem servir a propósitos de democratização, como podem potencializar iniciativas que intensifiquem desigualdades e levem à exclusão. Neste momento, acolhem-se, nas políticas de avaliação educacional, princípios de desigualdade e competição”

Não há neutralidade nos caminhos utilizados em uma atividade avaliativa. Avalia-se para afirmar valores, ou seja, induzir mudanças em uma dada direção.

No caso das avaliações de sistemas, que têm nas provas seu principal instrumento, estas sinalizam, a partir de padrões pré-estabelecidos, as expectativas a serem atendidas no decorrer da trajetória escolar, ou seja, indicam o que se considera válido em termos de resultados escolares.

Do ensino fundamental ao superior, a avaliação de sistemas vem contribuindo para a disseminação do debate sobre a qualidade que se tem e em relação à qualidade que se quer alcançar. Seus mecanismos vêm pautando as políticas públicas educacionais no Brasil, nas últimas duas décadas, ancorando-se no propósito de alavancar a qualidade,

subsidiando os processos decisórios e as intervenções dos gestores e profissionais da educação atuantes nas diferentes instâncias dos sistemas e instituições educacionais.

A tônica das iniciativas governamentais em avaliação vem recaindo na verificação do desempenho dos estudantes, por meio de provas; seus resultados são interpretados como evidência da qualidade de ensino de um dado sistema, de uma dada rede ou instituição. Ao se enfatizar os produtos em detrimento dos processos, bem como, ao não se considerar, nas análises dos resultados das provas, os contextos de produção e reprodução dos saberes escolares ou acadêmicos e os contextos sociais de estudantes e professores, está-se optando por controle e regulação, desprezando-se o potencial indutor para as mudanças

que, no plano do discurso, visam à qualidade de ensino para todos.

Como *efeito colateral*, a opção pela avaliação em larga escala vem proporcionando o estabelecimento de comparações e competitividade entre instituições educacionais e entre governos subnacionais e, ainda, tem sido mobilizadora da opinião pública, muitas vezes de modo espetacular.

Produto da reforma educacional produzida a partir da reforma gerencial do Estado brasileiro, a avaliação visa gerar, gradualmente, impactos na lógica de gestão das políticas públicas, com reflexos nas relações e nos processos de trabalho.

Dentre as iniciativas do governo federal estão o Sistema Nacional de Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

“A ampla difusão dos resultados das avaliações, a responsabilização pelos resultados e o uso de incentivos simbólicos ou monetários são iniciativas que gradualmente vêm se inserindo nos programas governamentais com vistas à indução de mudanças”

O Saeb é constituído por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que carrega informalmente o nome do sistema de avaliação, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. A Aneb é realizada por amostragem em cada unidade da federação e a Prova Brasil, de base censitária, tem foco nas unidades escolares.

A avaliação amostral, com a qual as escolas e até mesmo os municípios nunca se identificaram, somada à necessidade de fazer da avaliação um instrumento de gestão para/das unidades escolares levou à proposição da Prova Brasil, cujos resultados estão disponíveis para cada uma das redes e para cada escola.

Os significados que assumem as avaliações, seja para os gestores das instâncias centrais e intermediárias responsáveis pela administração da educação, seja para as instituições de ensino, vão depender, essencial-

mente, do uso que se fizer de seus resultados. As decisões deles decorrentes tanto podem servir a propósitos de democratização, como podem potencializar iniciativas que intensifiquem desigualdades e levem à exclusão.

A ampla difusão dos resultados das avaliações, em nome da transparência, a responsabilização pelos resultados e o uso de incentivos simbólicos ou monetários, são iniciativas que gradualmente vêm se inserindo nos programas e planos governamentais com vistas à indução de mudanças.

É o caso, por exemplo, da divulgação dos resultados do Enem por escola, embora seu delineamento atual permita apenas a avaliação do estudante. Também, a opção pela Prova Brasil, cujos resultados estão disponíveis para cada uma das redes e para cada uma das escolas, é exemplar das perspectivas que se colocam atualmente de uso dos resultados. A possibilidade de acesso aos resultados por escola e por rede de ensino e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), pelo governo federal, potencializou as iniciativas de responsabilização que vinham se esboçando de modo tímido em alguns estados e municípios.

Os resultados da Prova Brasil, combinados com as taxas de aprovação informadas pelo Censo Escolar, produzem o Ideb. Esse índice pretende provocar a melhoria da qualidade do ensino nas escolas, uma vez que além de se saber em qual patamar se está, estão previstas, até 2022, metas a serem alcançadas em todas as esferas dos

sistemas educacionais (escolas, municípios, estados, regiões e Brasil). Isso quer dizer que cada uma das partes do sistema é responsável por seus resultados e, também, pelos resultados gerais, criando uma rede de compromissos e cobranças, permitindo a identificação de “bem sucedidos” e “fracassados”.

Além da responsabilização pelos resultados, a avaliação realizada em âmbito nacional carrega grande potencial para a conformação dos currículos. Embora se possa discordar da tendência de homogeneização do que se ensina em todo o Brasil, esse não parece ser o principal risco que o desenho da política de avaliação apresenta quando se trata da educação básica. O que se destaca aqui, como preocupação central, é a redução dos currículos, uma vez que a Prova Brasil, principal indicador da qualidade da Educação Básica, mede o desempenho dos estudantes apenas em Língua Portuguesa e Matemática.

“Nas avaliações, destacam-se a ênfase nos resultados; a atribuição de mérito a alunos, instituições, redes; predomínio de dados quantitativos etc. Os resultados são divulgados pela mídia em forma de ranking reforçando-se assim o papel da avaliação no gerenciamento das políticas educacionais”

As questões que se colocam são: essas áreas do conhecimento são suficientes para se medir a qualidade do ensino? A inserção e inclusão das novas gerações — papel social da escola básica — se dá somente a partir de bons desempenhos nessas áreas?

Ainda sobre o potencial de responsabilização que essas avaliações assumem na organização das políticas educacionais, está o suposto de que a avaliação gera competição e a competição gera qualidade. O problema a ser equacionado é bastante conhecido: “políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação” (SOUSA, 2009).

No caso do Ensino Superior, a situação não é muito diferente. Sua expansão, entre os anos 1995 e 2002, concentrou-se na esfera privada; e a avaliação, apresentada como meio de estabelecer algum controle de qualidade sobre essa expansão, focou no desempenho dos estudantes. Criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), ocorre, além da avaliação de desempenho, a avaliação das condições institucionais de oferta do ensino. Ampliou-se a concepção; no entanto, a verificação das instalações, equipamentos e projeto pedagógico das instituições de ensino superior (IES) não permite alcançar as dinâmicas internas e relações de trabalho; tampouco se verifica melhor desempenho dos estudantes. Segundo Sousa e Bruno (2008), “ao que parece, a tendência

das IES é uma conformação aos padrões estabelecidos sem, no entanto, alterar substantivamente o projeto institucional em curso”.

Nos padrões de avaliação, da Educação Básica ao Ensino Superior, como observam Sousa e Oliveira:

“(…) a crença no poder indutor da competição, gerada pela divulgação dos *rankings*, desconsidera os seus limites. Exatamente por tratar-se de um mercado segmentado, nem todos buscarão situar-se nos primeiros lugares do *ranking*, mas sim no melhor lugar possível em função dos valores investidos. Nesse tipo de lógica, há espaço, também, para a instituição de baixa qualidade a baixo custo.” (2003, p. 889)

Quanto às características dessas avaliações, destacam-se: a ênfase nos resultados; a atribuição de mérito a estudantes, instituições ou redes de ensino, com classificação; o predomínio de dados quantitativos; e a desarticulação entre a avaliação externa e os demais procedimentos realizados pelas escolas e/ou redes de ensino e IES.

Somada a tais características está a divulgação dos resultados pela mídia, em forma de *ranking*. Essa abordagem reforça ainda mais o papel que a avaliação assume no gerenciamento das políticas educacionais, ou seja, “no marco político, o aparelhamento e a prática da avaliação não prescindiram da busca de legitimidade, apoiando-se esta na difusão da idéia e na indução a um sentimento de necessidade da avaliação para qualificar a gestão da educação” (SOUSA; FREITAS, 2004, p. 170).

“Mapeamento realizado em 2007 registra a existência de sistemas próprios de avaliação em 14 unidades da federação. No entanto, embora a avaliação tenha se disseminado, seus resultados tinham pouco impacto na indução de propostas e ações”

Um dos reflexos imediatamente visíveis dos efeitos da legitimidade que a avaliação alcançou como instrumento de regulação e gestão das políticas educacionais está na criação de sistemas próprios de avaliação da Educação Básica, por estados e municípios brasileiros. Mapeamento realizado em 2007 sobre as iniciativas de avaliação vigentes em nível estadual registra a existência de sistemas próprios de avaliação em 14 unidades da federação (LOPES, 2007), sendo que, em 12 delas, a avaliação focava o desempenho do estudante em provas padronizadas.

No entanto, embora a avaliação tenha se disseminado como componente fundamental da gestão, seus resultados, até recentemente, tinham pouco impacto na indução de propostas e ações. O mesmo mapeamento informa que, na maioria dos sistemas estaduais de educação, com sistemas próprios de avaliação, fazia-se pouco uso dos resultados. Quando utilizados, os resultados das avaliações auxiliavam na formulação



de propostas de cursos de formação de professores ou na produção de materiais didáticos. Além disso, os relatórios de avaliação chegavam às escolas muito tempo depois da realização da avaliação e sua redação, em alguns casos, era muito superficial; em outros, muito especializada. Em ambas as situações, faziam pouco sentido para produzir alterações nas práticas dos professores.

No ensino superior, estudos revelam que as mudanças recaem sobre a construção de currículos apoiados nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN); na melhoria de bibliotecas, equipamentos, laboratórios e instalações e na contratação de professores titulados em regime de tempo integral, o que, no entanto, não necessariamente significa dedicarem-se a outras atividades além de aulas (REAL, 2007).

Para as escolas particulares de ensino, a divulgação de resultados

em *ranking* vem provocando migrações de estudantes, sobretudo no Ensino Médio. Apoiadas nos resultados das avaliações, muitas famílias procuram matricular seus filhos nas melhores colocadas. Não nos esqueçamos, no entanto, de que essa informação muda ano a ano, pelo menos entre as “dez mais”; e, principalmente, do fato de que a possibilidade de escolha é algo que se coloca para poucos.

O que se verificou, até muito recentemente, foi a tímida capacidade da avaliação de induzir ações, evidenciando o não enraizamento da lógica da competição, que se acreditava poderia, por si mesma, movimentar dirigentes da educação, professores, estudantes e famílias na busca da qualidade.

O que parece surpreendente, no desenho geral da política, é que após anos de investimentos na avaliação em larga escala, na formação

de professores e na melhoria de equipamentos para as escolas, verificam-se baixos desempenhos dos estudantes.

O reconhecimento de que o desenho de avaliação não tem ajudado a criar cenários de mudanças positivas — pois não se verifica significativa melhoria de desempenho dos estudantes, e tampouco tem mobilizado as escolas e as IES para o debate acerca de possíveis melhorias no ensino — fez com que novas iniciativas se pusessem em movimento.

“Em 2001, os resultados do Saesp foram até utilizados para definir aprovação ou reprovação ao final dos ciclos do ensino fundamental em SP (4ª e 8ª séries). Tomando para si a autoridade para aprovar ou reprovar, a SEE-SP criou um clima de animosidade na comunidade escolar”

Algumas dessas iniciativas visam agregar conseqüências aos resultados das avaliações. São ilustrativas dessa tendência as iniciativas que vêm sendo conduzidas pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP).

Em primeiro lugar destaca-se a centralidade da avaliação na organização da política educacional no estado. Desde sua criação, em 1996, o Sistema de Avaliação do Rendi-

mento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) vem realizando ensaios mais ou menos bem sucedidos de ser o principal mecanismo de gestão das políticas e das escolas.

Vale lembrar que o Documento de Implantação do Saresp (1996, p. 6) anuncia que um de seus objetivos é “criar novas formas de gerir o sistema de ensino e as escolas”. Com variações metodológicas relativas aos instrumentos de coleta de dados, à aplicação das provas e à definição das séries a serem avaliadas, o Saresp manteve-se como mecanismo de informação sobre o desempenho dos estudantes. Em 2001, os resultados do Saresp foram até utilizados para definir aprovação ou reprovação dos estudantes ao final dos ciclos que organizam o Ensino Fundamental em São Paulo (4ª e 8ª séries), gerando muita polêmica. Desautorizando as escolas e tomando para si a autoridade para aprovar ou reprovar, a SEE-SP criou um clima de animosidade em toda a comunidade escolar: crianças, adolescentes, familiares e profissionais do ensino. Dado o impacto da medida, a SEE-SP recuou na iniciativa e o Saresp voltou aos moldes anteriores.

Em 2007, nova reestruturação vai ampliar os poderes da avaliação: vinculação da avaliação ao alcance de metas para cada uma das escolas (Plano de Metas para 2010, Governo do Estado de São Paulo). Essa mudança preparou o terreno para a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), em 2008, cuja composição assemelha-se à do Ideb (desempenho dos estudantes em prova padronizada

e taxas de aprovação informadas pelo Censo Escolar).

Por fim, e quase como um caminho natural, os resultados do Saresp são fonte de informação para a tomada de decisão relativa à remuneração por desempenho para os profissionais das escolas. Para remuneração, além dos resultados de desempenho dos estudantes, também contam a assiduidade dos profissionais e a aprovação/reprovação dos estudantes.

Essa não é uma medida nova no Brasil: a Secretaria de Educação do Rio de Janeiro vem premiando escolas, com incentivos financeiros, desde 2000. Mas, nesse caso, estão contabilizados aspectos da gestão escolar, além do desempenho dos estudantes.

Análise feita por Brooke (2006) sobre o futuro das políticas de responsabilização no Brasil, tendo em conta a experiência de outros países, particularmente dos Estados Unidos, identifica o movimento de acréscimo de *ingredientes* na composição do cenário favorável à implantação dessas políticas:

1. a decisão, por parte das autoridades, de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade);
2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação);
3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões);
4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências). (BROOKE, 2006, p. 379)

“Ao estabelecer a premiação ou o incentivo financeiro como mecanismo de gestão do sistema de ensino, fortalece-se a perspectiva da competição, minorando as possibilidades de cooperação e construção de identidade de rede entre as escolas”

O quarto *ingrediente* está em movimento. Até o momento, são poucos os estudos, no Brasil, que abordam as iniciativas dessa natureza e ainda não há elementos que permitam concluir acerca de seus impactos. Sabe-se que, mesmo em países que se utilizam desses mecanismos, como os Estados Unidos, as pesquisas não são conclusivas (Carnoy e Loeb, 2004).

Ao estabelecer a premiação ou o incentivo financeiro como mecanismo de gestão do sistema de ensino, fortalece-se a perspectiva da competição, minorando as possibilidades de cooperação e de construção de identidade de rede entre as escolas.

Além disso, elementos muito objetivos são decisivos para o desempenho dos alunos: sua condição social de origem e as condições de oferta do ensino — sejam elas de natureza física, como a infraestrutura, os equipamentos e os materiais didáticos disponíveis, sejam elas de natureza humana, como a formação inicial e continuada dos

profissionais das escolas.

Condições objetivas muito diferenciadas conflitam com o estabelecimento de padrões externos e supostos patamares de qualidade. Mas, ao que parece, não se pretende que todas as escolas da rede estadual de São Paulo atinjam patamares iguais de qualidade. A Nota Técnica do Idesp esclarece:

“(...) cada escola possui uma meta própria, ou seja, as metas anuais consideram as peculiaridades da escola e estabelecem passos para a melhoria da qualidade de acordo com aquilo que é possível a escola atingir e do esforço que precisam realizar. Por um lado, escolas com baixos IDESPs têm um caminho mais longo a percorrer em relação àquelas escolas com IDESPs mais elevados. Por outro lado, pequenas iniciativas ou mudanças na rotina das escolas com baixos IDESPs geram avanços muito maiores do que para escolas que já têm IDESPs elevados. Desta forma, todas as escolas têm as mesmas condições de cumprir as metas que foram estabelecidas” (in: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/NotaTecnicaPQE2008.pdf>).

Um elemento importante a ser considerado em qualquer competição que envolve um grupo é o potencial que seus membros têm de

“vestir a camisa”. No caso da rede estadual de São Paulo, muito precisa ser feito, uma vez que a rotatividade de profissionais tem sido uma marca indelével. Além disso, jogam-se para dentro das escolas e para o seu grupo de profissionais as cobranças, as desconfianças, as inseguranças. Essa não parece ser uma boa aposta.

“A qualidade que se tem na educação pública está profundamente ancorada nas condições de vida das pessoas e a escola precisa criar novos canais de diálogo, de difusão e construção de conhecimento, contando com condições objetivas de realização”

Assim, retoma-se, aqui, a questão da qualidade. Se é certo que as políticas públicas vêm buscando mecanismos de superação da baixa qualidade, com estratégias de indução, como é o caso da avaliação externa, parece óbvio que o envolvimento

dos professores e dos demais profissionais das escolas na elaboração e na implementação de ações é urgente. A defesa da qualidade é bandeira comum, o problema está em saber de qual qualidade se trata. Porque, insistimos, estamos falando da inclusão e inserção das novas gerações — papel extremamente importante.

O debate sobre o que é, afinal, a qualidade que se espera alcançar não pode se restringir à constatação da qualidade que se tem. Precisa avançar. É preciso encarar que a qualidade que se tem na educação pública está profundamente ancorada nas condições de vida das pessoas e que a escola — que muitas vezes é a única oportunidade de contato com a cultura sistematizada — precisa criar novos canais de diálogo, de difusão e construção de conhecimento, contando para isso com condições objetivas de realização.

Neste momento, acolhem-se, nas políticas de avaliação educacional, princípios de desigualdade e competição. Vamos ver, em breve, mais uma onda da avaliação. Serão punidos aqueles que não contribuem para a melhoria? Se forem, quem primeiro será atingido: professores ou estudantes? A história da educação no Brasil faz supor que serão os estudantes.

Referências Bibliográficas

- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.
- CARNOY, M. LOEB, S. A *responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos?* Uma análise entre os estados dos EUA. Santiago do Chile: Ferial, abr. 2004.
- CASASSUS, J. El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 71-79, jan./abr. 2007.
- LOPES, V. V. *Cartografia da avaliação educacional no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- REAL, G. C. M. *A qualidade revelada na educação superior: impactos da política de avaliação no Brasil*. São Paulo, 2007. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.
- SEE/SP. *SARESP*: documento de implantação. São Paulo: FDE, 1996.
- SOUSA, S. M. Z. L.; FREITAS, D. N. T. de. Políticas de avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 40, p. 165-186, dez. 2004.
- SOUSA, S. Maria Z. L.; OIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.
- SOUSA, Sandra Maria Zakia Lian; BRUNO, Lúcia. Avaliação da educação superior: finalidades e controvérsias. *Universidade e Sociedade* (Brasília), v. 1, p. 195-204, 2008.
- SOUSA, Sandra Zákia L. Avaliação e gestão da educação básica. In. DOURADO, Luiz. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?*. São Paulo: Editora Xamã, 2009 (no prelo).