

AVALIAÇÕES EXTERNAS E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ARTICULAÇÕES E TENDÊNCIAS

OCIMAR M. ALAVARSE
MARIA HELENA BRAVO
CRISTIANE MACHADO

RESUMO

Neste artigo aborda-se a implantação de sistemas municipais de avaliação em quatro municípios paulistas. São destacados elementos da avaliação de sistema que evidenciam sua articulação com a valorização da qualidade do ensino em diferentes concepções. Os resultados obtidos pelas redes que compõem o escopo do estudo e os contornos de seus sistemas próprios de avaliação são realçados para demonstrar possíveis incrementos na qualidade do ensino. Por fim, conclui-se que a avaliação externa, concebida como um processo amplo que envolve escolhas técnicas, políticas e ideológicas, é um importante instrumento para o acompanhamento de alunos e escolas e a tomada de decisões. Porém, além de se enfatizar a necessidade de novos estudos em face das tendências constatadas, recomenda-se cautela para afastar eventuais efeitos negativos, como transferência de responsabilidades e comprometimento da qualidade de seus próprios resultados.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO EXTERNA • QUALIDADE DO ENSINO • POLÍTICAS EDUCACIONAIS.

RESUMEN

En este artículo, se aborda la implementación de sistemas municipales de evaluación en cuatro municipios del Estado San Pablo. Se destacan elementos de la evaluación del sistema que demuestran su relación con la valoración de la calidad de la enseñanza en diferentes concepciones. Los resultados obtenidos por las redes que integran el ámbito del estudio y los contornos de sus propios sistemas de evaluación son destacados para demostrar posibles mejoras en la calidad de la educación. Finalmente se concluyó que la evaluación externa, concebida como un proceso amplio que involucra decisiones técnicas, políticas e ideológicas, es una herramienta importante para el seguimiento de los alumnos y las escuelas, y para la toma de decisiones. Sin embargo, dadas las tendencias observadas, además de hacer hincapié en la necesidad de nuevos estudios, se recomienda una cierta cautela para alejar posibles efectos negativos como la transferencia de responsabilidades y el comprometimiento de la calidad de sus propios resultados.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN EXTERNA • CALIDAD DE LA ENSEÑANZA • POLÍTICAS EDUCATIVAS.

ABSTRACT

In this article, deals with the deployment of municipal assessment in four municipalities of São Paulo State. Are highlighted elements of the evaluation system to show its relationship to the quality of teaching in different designs. The results obtained by those systems that make up the scope of the study and the contours of their own evaluation systems are highlighted to demonstrate connections with quality of education. Finally, we conclude that the external evaluation, conceived as a complex process that involves technical choices, political and ideological, is an important tool for tracking students, schools and decision making. However, in addition to emphasizing the need for further studies in view of the trends observed, it is necessary to protect itself to ward off possible negative effects such as transfer of responsibilities and compromising the quality of their own results.

KEYWORDS EXTERNAL EVALUATION • QUALITY OF EDUCATION • EDUCATIONAL POLICIES.

INTRODUÇÃO

O tema da qualidade na educação tem sido pauta constante nos mais diversificados grupos e segmentos sociais. Arelada a esse debate, uma preocupação recorrente, principalmente dos estudiosos da área, é a análise sobre quais políticas educacionais têm o potencial de impactar positivamente na ampliação da qualidade da educação.

Partindo-se de resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um dos possíveis indicadores da qualidade da educação escolar, este trabalho tem o objetivo de investigar a implantação de sistemas municipais de avaliação como uma tendência de política educacional que potencializa a qualidade da educação. Para tanto, primeiramente, destacam-se possíveis articulações entre avaliação externa e qualidade do ensino e, em seguida, analisam-se os contornos das avaliações externas próprias implementadas por quatro municípios paulistas.

A análise se apoia na pesquisa nacional intitulada “Bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: estudo exploratório de fatores explicativos”,¹ desenvolvida a

¹ Pesquisa coordenada pelos professores Romualdo Portela de Oliveira, Sandra Zákia Sousa e Ocimar Munhoz Alavarse da Universidade de São Paulo, desenvolvida em rede com a Universidade Federal da Grande Dourados e a Universidade Estadual do Ceará, sob coordenação, respectivamente, das professoras Dirce Nei de Freitas e Sofia Lerche Vieira.

partir de 2009, abarcando vinte municípios do Estado de São Paulo com pelo menos 1.000 matrículas no ensino fundamental da rede municipal que apresentaram os maiores resultados no Índice para o ano de 2007, ou as maiores variações entre 2005 e 2007, para os anos iniciais do ensino fundamental. O foco são os fatores da política educacional que possivelmente explicariam os resultados obtidos por tais municípios.

O Ideb surge oficialmente com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto n. 6.074, de 24 de abril de 2007, e sua fundamentação apresentada por Reynaldo Fernandes (2007), à época presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Foi enfatizado como um dos aspectos mais relevantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por Fernando Haddad (2008, p. 11), então Ministro da Educação, apreciação corroborada por Saviani (2007, p. 1242) e por Weber (2008, p. 312). Como indicador, o Ideb combina os resultados de desempenho nas provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) com taxas de aprovação de cada uma das unidades – escolas e redes – para as quais é calculado. Todo esse processo é de responsabilidade do Inep.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram agregados os dados do Ideb de 2009 com o objetivo de verificar quais municípios da amostra da pesquisa nacional apresentaram crescimento em todas as três aferições do Ideb (2005, 2007 e 2009), e assim como nos indicadores de aprovação e proficiência em língua portuguesa e matemática. Dos 20 municípios que compuseram a amostra no Estado de São Paulo na pesquisa nacional, encontramos seis que, nas três aferições, apresentaram crescimento no Ideb e em todos os indicadores que o compõem: aprovação e proficiência de língua portuguesa e matemática. Dentre os seis municípios, três possuem sistema próprio de avaliação externa (Cajuru, Catanduva e Porto Ferreira) e um já teve seu sistema (Itanhaém).

Assim, no âmbito da referida pesquisa nacional, observamos uma forte associação entre a existência de avaliação externa e crescimento nos indicadores do Ideb, o que sugere uma tendência nas políticas educacionais no que tange à implementação de avaliações externas com vistas ao incremento da qualidade. Contudo, esse delineamento deve ser objeto

de novas investigações que permitam aquilatar, com maior profundidade e precisão, essa tendência.

Por qualidade da educação, nos marcos deste trabalho, estamos, de um lado, considerando o Ideb – pela relevância social e pedagógica de seus componentes – como um indicador que pode ser empregado como um critério para identificar municípios nos quais seja possível encontrar características nas políticas educacionais que possam ser associadas aos resultados. Por outro lado, para dar maior consistência à seleção de municípios, agregamos como critério a condição de apresentarem crescimento, simultaneamente, no Ideb e em seus componentes, nas três edições. Tal delimitação corrobora a posição expressa por Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 991) de que “o princípio do Ideb é o de que qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano”.

AVALIAÇÃO EXTERNA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: ARTICULAÇÕES

A partir do final dos anos 1980, repercutindo um movimento existente, especialmente nos Estados Unidos da América e em alguns países da Europa, a educação básica brasileira passa a ser objeto de avaliações externas, inicialmente apresentadas como necessárias para o monitoramento do desempenho de seus estudantes em provas padronizadas, passíveis de permitir comparações entre redes e escolas. Esse quadro avaliativo ganhou densidade com a criação do Saeb no início dos anos 1990, fruto de algumas iniciativas de avaliação patrocinadas pelo Ministério da Educação (MEC).

As avaliações externas, apesar de se constituírem num dos traços do conjunto das reformas educacionais implementadas desde a década de 1980, foram, também, marcadas por vicissitudes, por conta de diferenças de objetivos e papéis no contexto dessas reformas, bem como por resistências a esse tipo de avaliação, como salientam Bonamino e Franco (1999, p. 110). É importante ainda registrar, conforme os aportes de Sousa e Oliveira (2010, p. 796), que a

[...] discussão da avaliação de sistemas abrange um amplo leque de questões de natureza técnica e, para além delas,

implicações de ordem política, pois que está intimamente vinculada às políticas públicas de educação.

A presença das avaliações externas ganhou proeminência após o desdobramento do Saeb, em 2005, em duas avaliações complementares: a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida pelo nome de Prova Brasil, e a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb). Ambas têm como objeto a avaliação de língua portuguesa (leitura) e matemática (resolução de problemas), mediante provas com itens de múltipla escolha aplicadas em alunos de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio.

Com a criação do Saeb, e sobretudo a partir de 2005, com o desdobramento na Prova Brasil, que se articula, em 2007, com o Ideb, o debate educacional brasileiro, particularmente envolvendo o ensino fundamental e o ensino médio, incorporou como duas características marcantes as avaliações externas e a qualidade, pois esta passa a ser considerada por parte de gestores, mesmo que sem um consenso na comunidade educacional, como expressão dos resultados daquelas – ainda que no caso do Ideb também sejam incorporadas no cálculo as taxas de aprovação de cada uma das etapas e escolas avaliadas. Paralelamente a essa avaliação conduzida pelo Inep, identificamos em várias redes estaduais e municipais iniciativas no sentido de criarem suas próprias avaliações externas.

As experiências iniciais de avaliações externas, até mesmo fora do Brasil, foram justificadas como necessárias para se poder monitorar o funcionamento de redes de ensino e fornecer aos seus gestores subsídios para a formulação de políticas educacionais com focos mais bem definidos em termos dos resultados que, por sua vez, decorreriam das aprendizagens dos alunos. Não necessariamente essas avaliações tinham como foco cada escola das redes avaliadas, tanto que se recorria a avaliações por amostragem. Deve-se destacar que essas avaliações externas têm como características, entre outras, a definição de uma matriz de avaliação – na qual são especificados os objetos de avaliação – e o emprego de provas padronizadas – condição para que se sejam obtidos resultados mais objetivos e efetuadas comparações entre redes e escolas, tanto transversal quanto longitudinalmente.

As avaliações externas aprofundaram a discussão de procedimentos estatísticos e educométricos, ressaltando a importância da construção de matrizes de avaliação, a padronização de provas e a interpretação pedagógica de resultados, com destaque para a Teoria da Resposta ao Item (TRI), que permite a comparabilidade de resultados ao longo do tempo e entre séries diferentes, expressos, geralmente, na Escala Saeb, que varia de 0 a 500 pontos. Adicionalmente, em algumas redes públicas foram desencadeadas políticas de remuneração diferenciada para profissionais da educação em função dos resultados dos alunos, consolidando um tipo de política chamada de responsabilização e incrementando o debate em torno da avaliação educacional.

Se, de um lado, qualidade não se confunde com desempenho em leitura e resolução de problemas, de outro, esses tópicos não são, de forma nenhuma, estranhos ao processo escolar que se pretenda de qualidade; ao contrário, configuram-se como suporte para todos os outros conhecimentos abordados no processo de escolarização. Com efeito, o incremento do Ideb, a médio e a longo prazos, se dará pelo incremento desses dois fatores articulados com melhorias nas taxas de aprovação. Enquanto indicador, a questão consiste em dimensionar seu potencial de contribuir para o equacionamento e enfrentamento de tarefas de planejamento educacional, uma vez que existem projeções do Ideb até 2020 para cada escola e rede, levando em conta, de alguma forma, as particularidades dessas unidades.

A necessidade de encarar a avaliação vinculando-a ao desafio da aprendizagem deriva do esforço de desvinculá-la dos mecanismos de aprovação ou reprovação e, mais importante, destaca outra finalidade da avaliação educacional, no que se concentra sua verdadeira dimensão política; pois, numa escola que se pretenda democrática e inclusiva, as práticas avaliativas deveriam se pautar por garantir que, no limite, todos aprendessem tudo. Ainda mais quando nos reportamos ao ensino fundamental, etapa obrigatória, assim fixada para que a ninguém seja dado o direito de se excluir de conhecimentos considerados indispensáveis para o aproveitamento de outros direitos.

Não obstante, se a conceituação do que seria a qualidade da escola, na literatura e nas políticas educacionais, não obteve ainda um consenso, somos, contudo, crescentemente,

testemunhas de inflexões importantes a respeito do lugar que as avaliações externas passaram a ocupar nas políticas educacionais, sobretudo no plano federal, situação evidenciada por Fernandes e Gremaud (2009, p. 213), os quais sinalizam a necessidade de medidas de *accountability* – expressão inglesa traduzida mais comumente como responsabilização – para que houvesse incidência dos resultados dessas avaliações nas escolas.

Retomando o Ideb, há uma questão controversa que reside na concepção de que este indicador expressaria a qualidade da escola ou da rede à qual se refere. Textualmente, no Decreto n. 6.094, de 2007, a formulação do Ideb apresenta uma visão extremamente objetivista de seu potencial para indicar a qualidade da escola:

Art. 3- A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, com base nos 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).

Embora a concepção de qualidade associada ao Ideb seja um tanto reducionista, por não contemplar aspectos relevantes do processo pedagógico, é possível considerar algumas potencialidades no Ideb por conta de duas características: por facilitar uma apreensão, mesmo que parcial, da realidade educacional brasileira, aí destacadas suas escolas, e, sobretudo, por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho. Desse modo, admite-se que esses tópicos não são, de forma nenhuma, estranhos ao processo escolar que se pretenda como de qualidade.

Seguramente, a conceituação e o dimensionamento da qualidade da educação escolar se constituem num complexo problema político e pedagógico, pois concentram leituras da sociedade, da escola e das relações que entre elas se estabelecem. Oliveira e Araújo (2005) demarcam o debate apontando a necessidade de que os resultados de avaliações externas sejam incorporados sem que, contudo, se estabeleça determinismo

nas relações entre eles e o trabalho dos professores, como se estes fossem únicos e plenamente capazes de engendrar os resultados escolares. Outra posição representativa de várias iniciativas no Brasil no sentido de responsabilização quase que exclusiva dos professores pelos resultados, é a defendida por Castro (2007, p. 61). Segundo ele, a qualidade da educação se expressa nos resultados de provas padronizadas, e, mesmo reconhecendo as precariedades na atividade docente, incluindo sua remuneração, sustenta que a melhoria dos salários dos professores se daria pela “implantação de salários diferenciados mediante desempenho”. Para isto, diz, “o ideal seria estabelecer sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas”. Em tal perspectiva, as avaliações externas, além da associação mecânica entre desempenho em provas e trabalho docente, desprezando frequentemente as condições das quais emergem esses resultados, confundem-se com um modelo de gerenciamento de recursos humanos, retirando-lhes todo o potencial pedagógico.

Oliveira (2011, p. 137), apoiando-se em Nevo (1998), destaca que as avaliações externas parecem ter sido desenhadas muito mais para produzir informações para os gestores de redes educacionais “do que para ajudar os professores a analisarem os resultados buscando rever seus métodos de ensino e práticas de avaliação”. De acordo com a autora, “as comunicações de resultados das avaliações com foco na escola devem promover uma articulação com o trabalho pedagógico escolar de maneira a aprimorá-lo”.

Como alerta Gimeno Sacristán (1998, p. 320), a existência de avaliações externas pode comprometer, pela ênfase na crença de seus resultados como portadores da “última palavra”, os necessários debates críticos sobre a situação educacional e seus procedimentos, além de submeter os professores a uma pressão externa, “subtraindo-lhes a autonomia profissional” e impedindo-os, contraditoriamente, de desenvolver um trabalho mais profícuo com seus alunos. Em face disso, coloca-se como imperativa a busca de um processo mais amplo de avaliação de escolas e redes que, para além da utilização de provas padronizadas, tenha presente o caráter político da educação escolar. Reconhecer esse caráter implica reconhecer profissionais e usuários das escolas como sujeitos que

precisam ser considerados como tais nos processos avaliativos, pois, sem omitir suas responsabilidades, são eles que, nos ambientes escolares, materializam a tarefa educativa.

Considerando-se, então, o potencial que as avaliações externas têm para as políticas educacionais, com suas reverberações na gestão educacional e na elevação da aprendizagem, foi desenvolvida a pesquisa nacional “Bons resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: estudo exploratório de fatores explicativos”, que focou sua análise nas políticas desenvolvidas em vinte municípios do Estado de São Paulo com pelo menos 1.000 matrículas no ensino fundamental da rede municipal que alcançaram os maiores Ideb em 2007 ou que tiveram maiores variações entre 2005 e 2007. Em tal pesquisa, buscou-se apreender elementos que possam contribuir no sentido do mencionado potencial.

SISTEMAS MUNICIPAIS DE AVALIAÇÃO: RESULTADOS E CONTORNOS

Para efeito deste trabalho, ao agregarmos os dados do Ideb de 2009 aos indicadores desses municípios, observamos que, dentre os vinte municípios, seis sempre cresceram nas aferições, tanto no Ideb como no desempenho dos alunos em matemática e língua portuguesa na Prova Brasil. Destes, três possuem, dentre outras políticas, sistema próprio de avaliação da rede municipal: Cajuru, Catanduva, Porto Ferreira, e um já teve o seu sistema: Itanhaém.

As quatro redes municipais que sempre cresceram no Ideb e nos indicadores que o compõem possuem dimensões, em matrículas e número de escolas, bastante diversificadas, conforme mostra Tabela 1.

TABELA 1 – Ensino fundamental. Séries iniciais. Matrículas e escolas. Redes municipais. Cajuru, Catanduva, Porto Ferreira e Itanhaém. 2009

ABRANG. GEOGRÁFICA	MATRÍCULAS	ESCOLAS
Cajuru	1.829	7
Catanduva	5.117	14
Porto Ferreira	3.074	9
Itanhaém	7.683	30

Fonte: Brasil, 2012.

Na Tabela 2 temos a série histórica dos resultados desses quatro municípios que possuem ou já possuíram sistema próprio de avaliação nas aferições do Ideb de 2005, 2007 e 2009.

TABELA 2 – Ideb. Redes municipais. Cajuru, Catanduva, Porto Ferreira e Itanhaém. 2005-2009

ABRANG. GEOGRÁFICA	2005	2007	2009
Cajuru	5,2	7,0	8,2
Catanduva	3,9	5,1	6,1
Porto Ferreira	3,9	5,0	5,3
Itanhaém	4,3	4,9	5,4

Fonte: Brasil, 2012.

O cotejamento desses dados evidencia o constante – e expressivo – crescimento para o conjunto das redes municipais e, também, o fato de que são redes que partem de resultados relativamente baixos, quando comparados com os resultados do Estado de São Paulo que foram 4,5 em 2005, 4,8 em 2007 e 5,3 em 2009.

Mediante os dados da Tabela 3, na qual constam as proficiências médias em matemática e língua portuguesa dos anos iniciais do ensino fundamental das redes nas três aferições da Prova Brasil, também se configura o constante crescimento relativo às redes em questão.

TABELA 3 – Prova Brasil. Proficiência em Matemática (M) e Língua Portuguesa (LP). Cajuru, Catanduva, Porto Ferreira e Itanhaém. 2005-2009

MUNICÍPIOS	PROVA BRASIL 2005		PROVA BRASIL 2007		PROVA BRASIL 2009	
	M	LP	M	LP	M	LP
Cajuru	218,60	194,40	269,80	236,33	306,54	276,05
Catanduva	183,80	167,60	211,47	191,21	242,96	212,88
Porto Ferreira	175,80	169,60	212,53	189,87	223,73	195,68
Itanhaém	185,80	173,60	206,24	186,45	223,40	194,86

Fonte: Brasil, 2012.

Em função do objetivo deste trabalho de correlacionar avaliação externa e alteração do quadro de desempenho dos alunos, na compreensão de que isso reflete melhoria da qualidade, destacamos, a seguir, alguns elementos que permitem estabelecer os contornos dos sistemas de avaliação implantados

pelas redes municipais, nos quais são identificadas algumas características comuns.²

Desde 2005, ano de implantação do sistema próprio de avaliação em Cajuru, as avaliações são diagnósticas e organizadas pela Secretaria de Educação e pelas escolas, com assessoria do Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (Name).

Em Catanduva, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Município de Catanduva (Saremca), instituído pela Resolução n. 5 de 13 de novembro de 2008, abrange todas as etapas da educação básica atendidas pelo município: educação infantil, ensino fundamental regular e educação de jovens e adultos. Consiste de uma prova que é aplicada uma vez ao ano e serve como base comparativa para os resultados da Prova Brasil. Ao mesmo tempo, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Município de Catanduva (Idemca), apresentado como indicador da qualidade de ensino. Trata-se de um instrumento de diagnóstico e controle do desempenho dos alunos que estabelece metas para cada escola, favorecendo seu acompanhamento pela equipe escolar e pela comunidade. Em cada unidade escolar existe uma Comissão de Acompanhamento da Avaliação, composta por professores, especialistas da educação e pais de alunos voluntários.

Em Porto Ferreira, com a assessoria do Instituto Ayrton Senna, foi criado o sistema próprio de avaliação externa, em 2008. Nessa rede, os dados de outras avaliações externas (Prova Brasil, Provinha Brasil, Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – Saresp) também são utilizados pelo Departamento de Educação do município para detectar os problemas de aprendizagem enfrentados nas escolas, planejar ações e analisar o desempenho dos professores.

Em Itanhaém, foi realizada avaliação externa somente em 2005, com assessoria externa, quando teve início a gestão da atual Secretaria, para efetuar um diagnóstico da rede municipal. Entretanto, a cada três meses, a Secretaria de Educação avalia a aprendizagem nas escolas, via os portfólios dos alunos organizados pelas unidades de ensino.

Nos municípios de Cajuru e Catanduva, as avaliações externas têm como objeto tanto o desempenho de professores quanto o dos alunos, e em Porto Ferreira e Itanhaém somente o dos alunos.

Em Cajuru a avaliação dos professores tem foco na assiduidade, jornada, formação continuada e participação no fórum

2 As informações são baseadas na coleta de dados nesses municípios, que contou, segundo o relatório da pesquisa nacional, com a participação de doutorandos, mestrandos e graduandos da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp); Vanda Mendes Ribeiro, Cláudia Oliveira Pimenta, Aline Nicodemo, Érica Sayuri Nakahara Nukui, Kátia Cantamessa Godo, Laura Gonçalves, Luana Vadielleti Pereira, Maiara Mian Terra, Malena Carvalho, Maria Helena Bravo e Dalva Franco.

de educação, mas isso não é revertido em bônus. Em Catanduva, ao contrário, os professores recebem incentivo financeiro por assiduidade e, desde 2009, também por desempenho da escola segundo o desempenho dos alunos no Saremca.

Os secretários dos municípios, quando entrevistados, afirmaram utilizar os dados das avaliações externas no acompanhamento do desempenho das escolas, na análise de suas necessidades educacionais e na aprendizagem dos alunos. Em Cajuru e Catanduva, as avaliações são de caráter diagnóstico, inclusive as do Name, e seus resultados são utilizados para repensar as ações pedagógicas. Em Porto Ferreira, os dados são utilizados pelo Departamento de Educação para detectar os problemas de aprendizagem enfrentados nas escolas da rede municipal de educação. De acordo com a equipe técnica do Departamento, com base nos dados coletados é possível ver como está a educação no município e planejar ações. Os diretores são responsáveis por discutir com os professores ações que poderiam ser desenvolvidas na escola para melhorar os resultados das avaliações. Em Itanhaém, o acompanhamento da política educacional é realizado por meio das metas de aprendizagem e do uso do sistema apostilado nas escolas. Para tanto, a cada três meses, a Secretaria de Educação avalia a aprendizagem nas escolas, via os portfólios dos alunos organizados pelas unidades de ensino. Além disso, são feitas visitas constantes da equipe da Secretaria (supervisores e assessores pedagógicos) às escolas.

Os contornos dos sistemas de avaliação externa aqui abordados, mesmo que sucintamente, oferecem pistas e indicações para investigações ulteriores, em particular no que tange ao uso dos resultados e seu potencial de incidir positivamente na qualidade.

CONCLUSÕES

A concepção de avaliação como um processo amplo de subsídio para tomada de decisões no âmbito dos sistemas de ensino é recente no Brasil, e deve ser entendida como um processo que visa contemplar competências e habilidades, o próprio currículo, os hábitos de estudo dos alunos, as estratégias de ensino

dos professores, o tipo de gestão dos diretores e os recursos a eles oferecidos para melhor realizar seu trabalho.

A avaliação é, então, um processo e uma condição necessários para que se possam estabelecer e acompanhar metas qualitativas e quantitativas e verificar se estas últimas são atingidas. Com esse olhar, a avaliação é capaz de fomentar nas escolas e nas redes uma interpelação sistemática sobre a qualidade de suas práticas e dos seus resultados, articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de autoavaliação das escolas e reforçar a capacidade das escolas de desenvolver sua autonomia, regulando o funcionamento do sistema educativo.

No escopo deste trabalho, constatamos que a dimensão das redes, tanto em termos de matrículas quanto em termos do número de escolas, não foi um obstáculo para o crescimento da qualidade da educação, compreendida nas condições consideradas no cálculo do Ideb. Guardadas as proporções, isso nos permite evocar as contribuições de Beisiegel (1981), pois, por exemplo, a rede municipal de Itanhaém, mesmo sendo quatro vezes maior que a de Cajuru, também teve acréscimo constante no período estudado.

O movimento de valorização da avaliação externa vem configurando-a hoje como um dos principais elementos das políticas educacionais no sentido da melhoria da qualidade na educação. Essa particularidade é bastante presente nos municípios da amostra.

Observamos nesses municípios um movimento que articula a avaliação externa com iniciativas para repensar e planejar as ações pedagógicas, tanto as que dizem respeito à política educacional, quanto às referidas a cada escola, na perspectiva da elaboração e uso de resultados das avaliações mais participativas. Outro movimento detectado se expressa no uso de resultados para o pagamento de bônus por mérito para professores, o que compromete seu envolvimento com a avaliação em tela e os responsabiliza, quase exclusivamente, pelos resultados dos alunos.

No primeiro caso, as avaliações são apresentadas como subsídios para repensar as políticas e práticas pedagógicas com foco nas funções diagnóstica e formativa da avaliação educacional. Tais funções destacam o fato de que testes ou

provas não se configuram como avaliação, mas, sim, são instrumentos e procedimentos que favorecem a avaliação.

Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares (currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc.) e extraescolares (condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros), o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno.

Assim, devemos enxergar as informações providas da avaliação como indícios do processo de ensino e de aprendizagem, evidenciando trajetórias dos alunos, das escolas e das próprias redes, a fim de apoiar decisões e reconfigurações pedagógicas.

No segundo movimento, vislumbramos políticas de responsabilização que podem, ao contrário do que se deseja, acabar por favorecer a lógica da meritocracia e culpabilização, dificultando a organização dos agentes escolares com base em princípios democráticos. Em face de processos de responsabilização que se valem da distribuição de bônus, um conjunto de respostas de cunho utilitarista pode surgir em algumas escolas ou redes de ensino visando garantir-lhes melhores posições em *rankings* decorrentes da divulgação dos resultados obtidos.

A meritocracia reúne os instrumentos para promoção de ranqueamento ou ordenamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com a finalidade de definir recompensas para professores ou para a equipe da escola (salariais) ou punições (demissão ou perda de salário adicional). Fortemente ancorada em processos matemáticos e estatísticos de estimação, é principalmente usada como ferramenta para estimar metas a serem cumpridas pelas escolas e pelos profissionais. Os resultados dos processos de avaliação são assumidos como válidos para definir o pagamento por mérito, entendido este como a recompensa por um esforço que levou a conseguir que o aluno aprendesse, atingindo uma meta esperada ou indo além dela. (FREITAS, 2011, p. 17)

Essa proposta de responsabilização parte do princípio de que é possível utilizar os resultados dos alunos para aferir o desempenho do professor e de outros profissionais da educação, apesar de inúmeros estudos salientarem que os alunos estão sujeitos a muitos outros fatores que extrapolam o alcance da escola e de seus professores.

Nos municípios estudados, observou-se a valorização das políticas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem. Os sujeitos dessa avaliação, quando vista como processo e condição para estabelecer e acompanhar metas qualitativas e quantitativas, acabam por julgar necessário desenvolver uma avaliação em âmbito municipal que dê conta de mensurar as proficiências dos alunos e, a partir daí, fornecer subsídios para o delineamento de políticas educacionais municipais. Pois, como destaca Sousa (1997, p. 131), é

[...] fundamental o desvelamento dos princípios que norteiam as práticas avaliativas, procedendo à sua análise não apenas em uma dimensão técnica, mas, também, em uma dimensão política e ideológica.

Então, a escolha por tornar o município responsável pela elaboração e aplicação de uma avaliação externa em larga escala como política de rede apresenta-se aos gestores municipais como uma possibilidade de maior controle dos processos, o que parece não ser possível quando esta é de responsabilidade do governo federal ou estadual. Secretários de educação e/ou núcleos de avaliação existentes nos municípios passam a acompanhar de perto os processos de elaboração dos testes, aplicação e avaliação, e utilização desses dados para implementação de novas políticas de rede. Isso se justifica, de acordo com Afonso (2009), pelas funções simbólicas de controle social e legitimação política dadas pela avaliação, que, apesar de menos referidas, têm um maior interesse analítico quando se pensa na avaliação para além dos limites do espaço pedagógico.

Outro ponto de fundamental importância, tanto para a política local quanto para a própria aceitação e validação da avaliação externa, é a participação de outros segmentos envolvidos no processo educativo nos desenvolvimentos dos elementos acima descritos. Profissionais lotados nas Secretarias de Educação, gestores escolares, professores, pais e

alunos são chamados a participar de todo o processo de avaliação, apropriando-se do espaço e da discussão. Apoiar-se no desenvolvimento do processo coletivo de ação-reflexão-ação, inserir atores que tradicionalmente ocupam o papel de objetos, e não de sujeitos da avaliação externa, reconhecendo a importância deles como interlocutores da gestão educacional, sustentar transformações até mesmo nas relações de poder e subordinação existentes. Com isso, diminui-se fortemente a resistência à aceitação dessas políticas de acompanhamento educacional e se tornam todos os agentes corresponsáveis por sua implementação.

Muitas das políticas municipais de avaliação procuram envolver os processos microssociológicos que, de acordo com Brandalise (2010), ocorrem no âmbito da sala de aula e se referem à avaliação da aprendizagem, de responsabilidade do docente. Consideram que avaliações como Saresp e Prova ou Provinha Brasil não dão conta de apresentar resultados específicos por escola, disciplina, turma e aluno, pois se encontram no nível macrossociológico da avaliação, que é aquele desenvolvido em âmbito nacional, por organismos externos à escola, objetivando a verificação da qualidade do ensino e da educação no país. Dessa maneira, as iniciativas de avaliação própria intencionam articular esses dois níveis, garantindo, adicionalmente, um tratamento das particularidades da realidade local.

Cabe, contudo, destacar a ressalva feita por Sousa, Pimenta e Machado (2012) quanto à “urgência da avaliação e análise pedagógica sobre o excesso de provas oficiais às quais os alunos são submetidos regularmente”. Segundo os autores ainda

[...] merece atenção e aprofundamentos analíticos futuros a questão da fragilidade técnica das avaliações empreendidas pelos municípios, pois a forma de fazer a avaliação pode falsear dados e induzir as redes municipais não a acertos, mas, sim, a equívocos. (SOUSA; PIMENTA; MACHADO, 2012, p. 34)

Este estudo permitiu sublinhar, de um lado, a importância das avaliações externas como ponto de apoio para o acompanhamento do desenvolvimento de alunos e escola e a tomada de decisões, inclusive com a participação dos diversos segmentos que compõem as redes. De outro lado, não estão afastados os efeitos deletérios da adoção de políticas de avaliação, notadamente quando ou transferem responsabilidades de gestores para professores

ou se assentam em condições precárias de realização que, por sua vez, comprometem a própria qualidade de seus resultados.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEISIEGEL, Celso de R. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. *Ande*, São Paulo, n. 1, p. 49-56, 1981.
- BONAMINO, Ângela; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- BRANDALISE, Mary Ângela T. Avaliação institucional da escola: conceitos, contextos e práticas. *Olhar de Professor*, Ponta Grossa, v. 13, n. 2, p. 315-330, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto n. 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 à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Prova Brasil: resultados*. Disponível em: <HYPERLINK "http://www.inep.gov.br" www.inep.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- CASTRO, Maria Helena G. de. O Desafio da qualidade. In: ITUASSU, Arthur; ALMEIDA, Rodrigo de (Org.). *O Brasil tem jeito?* v. 2: educação, saúde, justiça e segurança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 35-72.
- FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Inep, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).
- FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.
- FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alícia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007. Edição Especial.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar do neotecnicismo? In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA DO CEDES, 3., fev. 2011, Campinas. *Anais...* Campinas: Cedes, 2011.
- GIMENO SACRISTÁN, José. A Avaliação no ensino. In: GIMENO SACRISTÁN, José; PÉREZ GÓMEZ, Ángel I. *Compreender e transformar o ensino*. 4. ed. Tradução de Ernani F. da Fonseca Rosa. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 295-351. Original 1996.

- HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Inep, 2008. 23 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 30).
- NEVO, David. Avaliação por diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: TIANA, Alejandro. (Coord.). SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 1-3 dez. 1997. *Anais...* Tradução de John Stephen Morris. Brasília: Inep, 1998. p. 89-97.
- OLIVEIRA, Ana Paula de M. *A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- OLIVEIRA, Romualdo P.; ARAUJO, Gilda C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.
- SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Edição Especial.
- SOUSA, Sandra Maria Z. L. Avaliação escolar e democratização: o direito de errar. In: AQUINO, Julio G. (Org.). *Erro e fracasso na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1997. p. 125-138.
- SOUSA, Sandra Maria Z. L.; OLIVEIRA, Romualdo P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.
- SOUSA, Sandra Maria Z. L.; PIMENTA, Claudia; MACHADO, Cristiane. Avaliação e gestão municipal da educação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set./dez. 2012.
- WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 305-318, maio/ago. 2008.
-

OCIMAR M. ALAVARSE

Professor doutor da Graduação e
Pós-Graduação da Faculdade de Educação
da Universidade de São Paulo (FE/USP)
ocimar@usp.br

MARIA HELENA BRAVO

Graduanda em Pedagogia da Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo (FE/USP). Assessora de Programas
em Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação
maria.bravo@usp.br

CRISTIANE MACHADO

Professora doutora do Programa de Mestrado
em Educação da Universidade do Vale do Sapucaí (Univás) –
Pouso Alegre (MG)
crisiane13machado@yahoo.com.br

Recebido em: JUNHO 2012

Aprovado em: NOVEMBRO 2012