

## 2 As desigualdades educacionais e a avaliação externa

Para tratar da questão das avaliações externas é importante compreender algumas das mudanças pelas quais a educação brasileira passou nas últimas décadas. Diversas políticas foram implementadas para enfrentar os desafios encontrados neste percurso histórico. Inicialmente discuto o movimento de expansão das oportunidades de acesso e permanência da população no sistema escolar brasileiro e apresentar os novos desafios que emergiram neste processo: a qualidade do ensino e as desigualdades de oportunidades educacionais. A partir disto, apresento um panorama da avaliação externa no Brasil e os aspectos técnicos que estão relacionados à atual política educacional. Finalizo o capítulo apresentando alguns dos estudos que apontam a utilização dos dados disponibilizados pelas avaliações externas.

### 2.1 Da universalização à equalização: o debate sobre a qualidade do ensino

No mundo todo as décadas de 1950 e 1960 presenciaram a constituição da Sociologia da Educação como campo de pesquisa. Segundo Nogueira (1995, p.52), dois princípios básicos nortearam esse campo: “o “otimismo educativista e desenvolvimentista” que via na educação uma alavanca do desenvolvimento econômico e social, e na modernização tecnológica um motor de democratização da escola”; e de outro, “a preocupação constante com a equalização das oportunidades escolares”. Os Estados Unidos, a Inglaterra e a França foram os principais centros produtores de pesquisa tendo como objeto a educação escolar e, especificamente o público escolar, suas características e os fatores sociais e escolares que influenciam o desempenho dos estudantes (NOGUEIRA, 1990; NOGUEIRA, 1995).

A partir da década de 1950, vários levantamentos de dados sobre os sistemas escolares foram financiados pelo poder público com a finalidade de conhecer seu funcionamento. Dentre estes destacam-se especialmente o Relatório

Coleman, de 1966, feito nos Estados Unidos e o Relatório Plowden, de 1967, realizado na Inglaterra. O Relatório Coleman foi resultado de uma pesquisa encomendada pelo governo norte-americano sobre as desigualdades de oportunidades educacionais entre os jovens segundo a cor, a raça, a origem social e nacional, a religião, nos estabelecimentos oficiais do país (NOGUEIRA, 1995). A pesquisa investigou mais de quinhentos mil alunos norte-americanos matriculados em escolas primárias e secundárias, incluindo aspectos referentes às suas condições socioeconômicas, as condições físicas das escolas e características relativas aos docentes. Os resultados evidenciaram que o nível socioeconômico dos discentes era o fator que mais se associava aos desempenhos dos mesmos. Segundo Brooke e Soares (2008) os resultados apresentados por esta pesquisa reforçaram a ideia de que as escolas americanas eram reprodutoras das desigualdades sociais e culturais do país.

O Relatório Coleman trouxe uma importante contribuição para o debate sociológico sobre o papel da escola, já que apontou que as diferenças socioeconômicas entre os estudantes estão fortemente associadas às diferenças entre seus desempenhos. O relatório funcionou como uma espécie de ponto de partida para diversos estudos que foram desenvolvidos após a sua publicação, sobretudo para os que se referem ao efeito das escolas no desempenho de seus estudantes, estudos também conhecidos com a expressão de escolas eficazes (BROOKE & SOARES, 2008).

O Relatório Plowden, também desenvolvido a partir da demanda do poder público, descreveu o estado da arte da pesquisa sobre a qualidade da escola primária inglesa. O estudo concluiu que, dentre as variáveis consideradas, a que melhor explicava o sucesso dos discentes se relacionava a atitude dos pais. Alunos com pais interessados e participativos em sua vida escolar tinham desempenhos melhores. Outros aspectos também foram considerados neste estudo, como as instalações das escolas e as condições de domicílio dos alunos, que pareciam ter algum efeito no desempenho. No entanto, fatores diretamente relacionados à escola não apareceram como fortes determinantes no desempenho escolar dos estudantes (NOGUEIRA, 1990; NOGUEIRA, 1995; BROOKE & SOARES, 2008).

Na França, os pesquisadores do *Institut National d'Études Démographiques* (INED)- importante organismo público de pesquisa demográfica

– empreenderam estudos, desde a década de 1950 que correlacionavam capacidade intelectual das crianças com fatores demográficos e socioeconômicos. Posteriormente, investiram em pesquisas, em nível nacional, sobre como se dava a transição da escola primária à secundária, levantando dados referentes às orientações tomadas pelos estudantes neste momento da vida escolar. O que os resultados mostravam era que “o lugar ocupado no sistema de ensino, e o próprio desempenho escolar, estavam fortemente marcados pelas características sociais da clientela” (NOGUEIRA, 1995, p. 59). Em 1959, a Reforma Berthoin<sup>9</sup> implementou uma série de medidas que tinham como pano de fundo caminhar para a democratização do ensino. As pesquisas do INED passaram a focalizar as características e a evolução das populações escolares por meio de estudos longitudinais, visando conhecer os efeitos das reformas implementadas. Segundo Nogueira (1990, p. 55) o relatório mais conhecido é a “Enquête de 1962-72”, onde,

através de uma grande amostra representativa em escala nacional (17.461 alunos), acompanhou-se o itinerário no interior do sistema escolar de um conjunto de indivíduos (que concluía a última série da escola primária em 1962) durante dez anos, ou seja, até o ano de 1972.

Esta foi a principal fonte de informações sobre os mecanismos de seleção no sistema escolar francês, que serviu de base para inúmeras pesquisas posteriores que produziram teorias explicativas das relações entre escola e estrutura social “que se convencionou designar de paradigma da reprodução” (NOGUEIRA, 1990).

Assim, no cenário internacional, a problemática das desigualdades educacionais dominava o campo de investigação em Sociologia da Educação e, com isso houve um crescente interesse pela avaliação dos sistemas educacionais nos anos 1980. No cenário brasileiro, o movimento foi semelhante, só que mais tardio. Segundo Bonamino (2002, p.15), no Brasil, até o final dos anos 1980, não se tinham estudos que “mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar”.

---

<sup>9</sup> Nome do Ministro da Educação da França.

Na retrospectiva histórica dos principais desafios enfrentados pela educação brasileira nas últimas décadas, Oliveira e Araújo (2005) trazem à tona a questão do acesso à escolarização, que era insuficiente para todos. Segundo os autores, somente a partir da década de 1940 inicia-se em diferentes países ocidentais e no Brasil, um processo de expansão das oportunidades de escolarização da população (HOBBSAWM, 1995 apud OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005), que concentrou esforços e investimentos, inicialmente, na construção de prédios escolares. A escola pública passa então a incorporar parcelas da população que antes não frequentavam a escola e tinham experiências culturais bastante diferenciadas.

O principal efeito da política de expansão da oferta de ensino por meio das redes escolares públicas no Brasil, superando a oferta limitada anterior, gerou, segundo os autores, outro obstáculo: apesar do acesso ter sido praticamente democratizado, continuou sendo muito difícil para os estudantes brasileiros concluírem o Ensino Fundamental. Aos poucos, o processo de “exclusão *da* escola foi dando lugar à exclusão *na* escola” (OLIVEIRA, 2007, p. 671, grifo do autor). Os alunos foram incluídos no sistema de ensino, mas não necessariamente conseguiam concluir a escolarização com sucesso. Assim, os obstáculos à democratização do ensino foram transferidos do acesso para a permanência com sucesso no sistema escolar. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980 as taxas de repetência e evasão escolar no Brasil eram alarmantes (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005).

À época da discussão e da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), muitas políticas foram direcionadas para a correção de fluxo: a adoção de ciclos de escolarização, promoção automática ou continuada e programas de aceleração de aprendizagem. Pesquisas posteriores mostram que estas políticas propiciaram uma queda significativa nas taxas de repetência, já que estes programas incidiram basicamente nos mecanismos internos de seletividade escolar. Entretanto, como aponta Schwartzman (2008, p.36) os estados e municípios brasileiros que adotaram políticas para eliminar a reprovação conseguiram ajustar a grande maioria de seus alunos às séries, mas “o efeito pedagógico dessa política foi nulo. Os alunos não pioraram como todos temiam, mas também não melhoraram”. Para este autor, essas políticas na verdade fracassaram, já que as taxas de reprovação mudaram apenas de lugar.

Há quem afirme que este processo gradativo de superação do fluxo<sup>10</sup> estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino:

Sem entrar no mérito da discussão acerca do significado que o termo “qualidade” adquire neste discurso, o que está se observando aqui é que um dos tradicionais mecanismos de exclusão da escola, reprovação seguida de evasão, está sendo minimizado. Esse processo coloca o sistema escolar, talvez pela primeira vez em nossa história educacional, ante o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-se por seu sucesso ou fracasso (OLIVEIRA, 2007, p. 676).

Alves (2007, p. 539), ao investigar a evolução da qualidade da educação brasileira a partir dos dados de desempenho e fluxo escolar, afirma que o “período de 1992 a 1998 foi caracterizado por alterações profundas no fluxo escolar, repercutindo no desempenho médio dos alunos nos anos subsequentes”. No entanto, a partir de 1999, a taxa de não promoção permanece estável, mesmo que num patamar elevado - em torno dos 26%. Isto fez com que o perfil dos alunos que chegavam ao final da primeira etapa do Ensino Fundamental não se alterasse muito: “o efeito composicional na evolução do desempenho dos alunos nos anos mais recentes é quase desprezível” (ALVES, 2007, p. 539). Os resultados do estudo mostram a necessidade da superação de dois problemas: a elevada taxa de não aprovação e o baixo desempenho escolar. Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 990) sinalizam que alguns pesquisadores têm enfatizado que “os temas da qualidade e do fluxo escolar precisam ser tratados de modo integrado, pois, a despeito da melhoria na década de 1990, sérios problemas de fluxo ainda persistem e a mudança no fluxo afeta os indicadores de qualidade”. Os autores apontam que para que as metas constantes no PDE sejam atingidas faz-se necessário que o desempenho das escolas brasileiras melhore sensivelmente e que os problemas de fluxo sejam superados.

Outros resultados de pesquisa têm permitido a constatação de que a educação brasileira tem superado gradativamente o problema do fluxo, mas de forma bastante desigual. A ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades presentes nos sistemas de ensino (OLIVEIRA & ARAUJO, 2005).

---

<sup>10</sup> Trata-se da análise do comportamento da progressão dos alunos pertencentes a uma coorte, em determinado nível de ensino seriado, em relação à sua condição de promovido, repetente ou evadido.

Neste sentido, o desafio atual, no que diz respeito ao direito à educação é, além do acesso e a progressão no sistema, garantir que todos os estudantes tenham um ensino básico de qualidade. Cabe então discutir brevemente o que se entende como uma educação de qualidade.

A expressão “qualidade da educação” admite uma variedade de interpretações, dependendo da concepção que se tem, ou da época em que ela é cunhada. Davok (2007), ao discutir este conceito, sinaliza quatro exemplos do que pode significar esta qualidade: aquela que possibilita o domínio dos conteúdos; aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica ou literária; aquela que desenvolve a capacidade técnica que atenda aos sistemas produtivos; e ainda aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso de transformar a realidade social.

Dourado, Oliveira e Santos (2007), em estudo a partir da revisão de literatura referente à qualidade da educação, revelam que a mesma é um fenômeno complexo, que envolve múltiplas dimensões, tanto intra quanto extra escolares, e deve considerar também os diferentes atores e a dinâmica pedagógica. Ressaltam ainda a importância de analisar as condições objetivas e subjetivas da organização e da gestão escolar, incluindo aí o rendimento escolar dos estudantes. Em trabalho posterior, Dourado e Oliveira (2009, p. 207) ampliam a análise afirmando que

qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extra escolares que permeiam tal temática.

Uma das formas de se apreender as noções de “qualidade” é analisar os indicadores que foram utilizados para aferi-la. No caso das avaliações em larga escala a qualidade está associada à capacidade cognitiva dos alunos, aferida por meio do desempenho dos estudantes em testes padronizados. Para Schwartzman (2008) um dos estudos que vem demonstrando que a qualidade da educação brasileira é muito ruim é o PISA (*Programme for International Student Assessment*)<sup>11</sup>, realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que a cada três anos avalia as competências em Matemática, Linguagem e Ciências dos jovens de 15 anos em 60 países. Os resultados apontam

---

<sup>11</sup>Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.

que o desempenho dos estudantes brasileiros é extremamente baixo e que este resultado tem-se mantido inalterado nos últimos anos. Se comparados os resultados no PISA com os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) verifica-se que eles coincidem. O autor aponta que há um debate permanente a respeito desta situação e afirma que diversos estudos nacionais e internacionais têm identificado os principais fatores que afetam a qualidade da educação: “esses fatores podem estar associados a todo o sistema educacional, às características das escolas, dos alunos, e dos professores, e aos métodos de ensino” (SCHWARTZMAN, 2008, p. 16). No entanto, ressalta que os problemas de qualidade estão fortemente relacionados com os de equidade:

Quando a escola é boa, ela consegue compensar, em boa parte, as dificuldades que os alunos de famílias menos educadas e com menos recursos costumam trazer. Quando os sistemas escolares são bem organizados, eles colocam mais recursos humanos e materiais nas escolas em áreas mais críticas. Quando, por sua vez, as escolas não são boas e os sistemas escolares são mal administrados, as desigualdades de origem social se mantêm e até se acentuam (SCHWARTZMAN, 2008, p. 7 e 8).

Neste sentido, ele aponta que é necessário entender mais a fundo o que anda acontecendo nas escolas e, para tanto, sinaliza que os dados precisam ser analisados, comparando a experiência brasileira com a de outros países a fim de que a sociedade esteja mais bem preparada para lidar com os problemas da educação.

Em síntese, uma vasta tradição de pesquisa internacional e nacional sobre o sucesso e o fracasso escolar desde a década de 1960 já estabeleceu que os estudantes que alcançam os melhores indicadores são, via de regra, aqueles cujas famílias têm o nível socioeconômico mais elevado, estabelecendo a referência sociocultural como fator determinante para o rendimento escolar. Por outro lado, um grande número de pesquisas desenvolvidas especialmente a partir da década de 1980, aponta também que alguns fatores podem impactar esses resultados, mesmo em contextos sociais desfavorecidos, como têm indicado as pesquisas no campo da eficácia escolar (BROOKE & SOARES, 2008; FRANCO & BONAMINO, 2005; NOGUEIRA, 1990; NOGUEIRA, 1995). Os estudos das escolas eficazes mostraram que embora grande parte das explicações referentes aos desempenhos dos estudantes esteja associada a fatores extra escolares, há

variações significativas entre os resultados de escolas de um mesmo sistema (BROOKE & SOARES, 2008; FRANCO & BONAMINO, 2005). Estes últimos resultados de investigação apontam para o interesse em tentar compreender o que se passa nas escolas, o que faz com a origem social dos alunos seja menos determinante, ou seja, onde os estudantes aprendam mais, independentemente de sua origem ou contexto familiar.

Como apontado anteriormente, segundo Bonamino (2002), no Brasil até o início dos anos 1990, não existiam elementos que evidenciassem a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro. Entra em discussão como vem consolidando-se a política de avaliação externa brasileira, desde as primeiras iniciativas do governo federal até o desenho atual da política.

## 2.2

### **A avaliação externa no Brasil: das primeiras iniciativas do governo federal ao desenho atual da política de avaliação**

No Brasil, o primeiro passo direcionado a uma política de avaliação abrangente dado pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC) foi em 1988, quando o governo realizou uma experiência ampliada de avaliação de sistemas públicos de ensino nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte.

De 1987 a 1990 o MEC tinha um programa de avaliação nacional da educação básica denominado Sistema de Avaliação do Ensino Público (SAEP) que, depois de sofrer alterações, deu origem ao SAEB. O SAEB, criado em 1988 e aplicado pela primeira vez em 1990, foi a primeira iniciativa do governo brasileiro para se conhecer o sistema educacional como um todo, que posteriormente foi formalizado através da Portaria nº 1.795 de 27.12.1994 (FREITAS, 2004).

No período de 1995 a 2002, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram definidas diretrizes que estabeleceram responsabilidades e atribuições de cada nível de governo, seja ele federal, estadual ou municipal (ALVES, 2008). Neste sentido cabe destacar a aprovação da LDB e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), ambos em 1996, que marcam no cenário do sistema educacional brasileiro algumas mudanças significativas.



A LDB, no artigo 9º, inclui em seu texto aspectos relacionados à coleta, análise e divulgação de dados e informações relacionadas à educação e à avaliação do rendimento escolar dos alunos nos diversos níveis e modalidades de ensino, cabendo à União, em parceria com os outros sistemas de ensino, a responsabilidade por esta tarefa. Neste cenário, SAEB e Censo Escolar tornam-se os principais instrumentos de coleta destes dados e informações (FREITAS, 2004).

A avaliação do SAEB é a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), e é aplicada de dois em dois anos num formato amostral, ou seja, avalia uma parcela representativa dos alunos regularmente matriculados nos 5º e 9º anos do ensino fundamental (nas antigas 4ª e 8ª séries) e 3º ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural do país. Sua prerrogativa é fornecer dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e das unidades federadas (estados e Distrito Federal). Em paralelo a estes testes padronizados, são aplicados questionários a diretores, professores e alunos com o objetivo de analisar fatores associados aos resultados obtidos nas avaliações. Segundo Freitas (2004, p. 697) “a reforma administrativa no campo da educação vai ganhando materialidade pela via da indução, do monitoramento, do controle e da avaliação. Tem-se explicitado assim, pela “mão” do Executivo federal, o papel regulador do Estado”. Ou seja, no período de 1995 a 2002 houve uma extensão da regulação normativa federal no que tange a avaliação da educação básica. O SAEB, apesar de detectar as dificuldades com a qualidade da educação brasileira, não respondia a todas as necessidades de informação, principalmente por ser amostral:

dado o seu caráter amostral, não apreendia toda a diversidade educacional do país, especialmente diante da ampla descentralização e municipalização que caracterizou a educação brasileira pós-redemocratização. Esta é uma das explicações da entrada em cena, em 2005, da Prova Brasil: aumentar o conteúdo informacional da avaliação diagnóstica e permitir que todos os sistemas educacionais públicos brasileiros se ‘enxergassem’ na avaliação (FERNANDES & GREMAUD, 2009, p. 226).

Assim, em 2005 foi criada a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como a Prova Brasil<sup>12</sup>, uma avaliação censitária que abrange praticamente todos os municípios e escolas do país. Nela, são aplicados testes de Língua Portuguesa e Matemática a todos os alunos regularmente matriculados nos 5º e 9º anos do ensino fundamental (nas antigas 4ª e 8ª séries) das escolas públicas das redes municipal, estadual e federal.

Até 2006 as Sinopses Estatísticas da Educação Básica<sup>13</sup> feitas a partir do Censo Escolar apresentavam dados referentes a estabelecimento, à matrícula, função docente, a movimento e rendimento escolar. Em 2007, o INEP criou o sistema Educacenso que traduz uma nova sistemática de coleta de dados e possui cadastros específicos de alunos, docentes, escolas e turmas. As novas configurações ampliam o escopo de informações existentes sobre os docentes que atuam nas escolas brasileiras porque trazem dados que anteriormente não eram levantados pelo Censo Escolar<sup>14</sup>. A nova configuração de levantamento de dados possibilita a exploração e o conhecimento da realidade educacional brasileira de forma ampliada, principalmente no que se refere a alunos e professores.

Assim, pode-se afirmar que a partir de 2007, particularmente com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo federal ampliou o papel da avaliação em larga escala, definindo objetivos que vão além do diagnóstico dos sistemas educacionais. Segundo Fernandes e Gremaud (2009, p. 213), a avaliação em larga escala passa a ser um dos pilares da política educacional do Ministério da Educação e traz em seu bojo três principais inovações:

- i) a incorporação dos objetivos de *accountability*; ii) a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema; e iii) a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular.

---

<sup>12</sup> Em 2005 apenas as escolas com mais de 30 alunos na série ou ano faziam parte desta avaliação. A partir de 2007 o número foi reduzido para 20 alunos.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 03 jul 2009.

<sup>14</sup> Esse procedimento ampliou a unidade básica da informação educacional utilizada até então nos levantamentos censitários e deu início ao Cadastro de Docentes. Ao ser incluído no cadastro, cada professor recebe um código de identificação pessoal gerado pelo próprio sistema (ID) que permite identificá-lo como indivíduo, independentemente da escola em que leciona (BRASIL, 2007).

Deve-se observar que como não existe uma tradução direta para o termo *accountability*, a aproximação mais utilizada na literatura é responsabilização (BROOKE, 2006). Ao discutir teoricamente os conceitos de avaliação e *accountability*, Ceneviva (2007) aponta que para alguns autores a avaliação pode funcionar como instrumento de promoção de *accountability*, ou seja, instrumento de controle posterior à implementação das políticas. Segundo o autor, para outros *accountability* é, por si só, um dos objetivos da avaliação, na medida em que seu objetivo seria responsabilizar escolas, gestores e professores pelos resultados dos alunos.

Para Brooke e Cunha (2011, p. 22) “*accountability* no contexto educacional significa acima de tudo a associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores ou os alunos”. O grau de pressão varia de acordo com o “tipo ou a seriedade das consequências”. Os autores afirmam que a literatura tem utilizado duas expressões para caracterizar este tipo de pressão: *hight-stakes* – para níveis mais altos de pressão; e *low-stakes* – para os mais baixos. Com isso, existe a possibilidade de agregar consequências de diferentes impactos a partir dos resultados da avaliação. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador de referência criado pelo INEP em 2007 para balizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo PDE teria, nesta perspectiva de análise, um caráter de *low-stakes*, uma vez que o PDE não estabelece consequências ou punições para professores, escolas ou gestores a partir dos resultados alcançados. Com a adesão dos municípios ao Plano de Metas e ao compromisso de promover a melhoria da qualidade da educação básica, a responsabilidade pela mesma recai sobre as redes de ensino e suas escolas.

Segundo o INEP<sup>15</sup>, o IDEB é mais do que um indicador estatístico, pois foi criado para ser um condutor de políticas públicas que visem à melhoria da qualidade na educação brasileira, seja no âmbito nacional, estadual, municipal ou em cada escola como unidade de ensino. Nele foram reunidos dois indicadores para avaliar a qualidade da educação básica: o fluxo escolar – com os dados obtidos no Censo Escolar; e as médias de desempenho das avaliações em larga

---

<sup>15</sup>Disponível em: [http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3&Itemid=4](http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=4). Acesso em: 03 jul 2009.

escala do INEP que compõem o SAEB: a ANEB (conhecida como SAEB) - representativa das redes estadual, municipal e particular no âmbito do País, das regiões e dos estados (Ensino Fundamental e Médio); e a Prova Brasil (ANRESC), que oferece resultados de cada escola participante, das redes no âmbito dos municípios, dos estados, das regiões e do Brasil (Ensino Fundamental).

Para o INEP, o estabelecimento deste índice equilibra esses dois indicadores favorecendo políticas de melhoria da qualidade do ensino ofertado nos diferentes sistemas, que considerem tanto os resultados acadêmicos quanto o fluxo. É o sentido de promoção com aprendizagem. Outra justificativa da política do governo federal seria a possibilidade de aumentar a equidade entre as escolas e redes de ensino – em particular as municipais, articulando ao indicador uma política de incentivos financeiros para aquelas escolas que têm os piores resultados.

Esta ação vem sendo implementada por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do PDE – Escola. Por meio do PAR, os gestores municipais e estaduais se comprometem a promover um conjunto de ações que contribuam para o alcance das metas estabelecidas e, em troca, recebem apoio financeiro e técnico da União. O PDE – Escola é um instrumento que pretende apoiar o trabalho de diagnóstico das equipes gestoras (de redes de ensino e de escolas) como ferramenta de construção de planos estratégicos de ação, também com vistas ao alcance das metas do PDE.

Se por muito tempo os gestores escolares e professores desconsideravam ou desconheciam o diagnóstico da realidade educacional, isto se alterou com as políticas de avaliação introduzidas na década de 1990. A disponibilidade pública de informações por escola articulada à divulgação bianual do IDEB por escola e rede de ensino parece ter progressivamente imposto a questão dos resultados da educação básica como foco da pauta do debate educacional e ponto de partida para mudanças. Gatti (2009, p.18) afirma que “o impacto dessas avaliações começa a ser sentido na educação básica esperando-se que as avaliações sejam vistas como estímulos à mudança em processos educacionais, e, não como punição”. O IDEB já se configura como um avanço (GADOTTI, 2009, p. 6) em relação ao que até então vinha sendo utilizado como instrumento de coleta de dados e informações sobre as redes de ensino brasileiras:

Com o PDE, lançado em 2007, tivemos algum avanço, sobretudo quando introduziu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O PDE compôs um conjunto de medidas e projetos fortemente ancorados na idéia de que devemos ter **parâmetros**, medir, contar, quantificar. Temos uma cultura de pouca precisão: “uma xícara disso, uma pitada daquilo, tempero a gosto, etc”. Por isso somos muito criativos, inventivos, mas essa cultura não fornece informações consistentes para tomar decisões (grifo do autor).

Soares (2009, p. 36) também analisa a importância da criação do IDEB enquanto indicador para a visão geral de todas as escolas de um sistema:

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, introduzido pelo MEC/INEP, cumpriu essa função e, rapidamente, tornou-se a principal forma de análise das políticas educacionais brasileiras para o ensino básico. A divulgação de metas educacionais para cada sistema e cada escola pública do país baseadas no IDEB mudou a maneira como os dados das avaliações passaram a ser usados. A partir desta iniciativa, os resultados das avaliações tiveram nova visibilidade e importância ampliada.

Segundo o INEP, o IDEB propiciou que fossem estabelecidas metas para que, até 2021, o Brasil atinja o nível educacional que os países da OCDE possuíam em 2005, no que se refere ao desempenho dos estudantes, ou seja, o índice 6,0. Prevê-se assim que cada sistema e cada escola do país trabalhem para a melhoria da qualidade do ensino e, conseqüentemente, elevem seus respectivos índices. No caso da rede municipal de ensino de Macaé/RJ, o quadro seguinte apresenta as sínteses observadas e as metas definidas pelo INEP, que podem ser cotejadas com os dados para o estado do Rio de Janeiro e o Brasil:

Quadro 1 - Metas e IDEB's observados em 2005, 2007 E 2009 nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental para o Brasil, o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Macaé

	ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL					ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL				
	IDEB OBSERVADO			METAS		IDEB OBSERVADO			METAS	
	2005	2007	2009	2009	2021	2005	2007	2009	2009	2021
Brasil	3,8	4,2	4,6	4,2	6,0	3,5	3,8	4,0	3,7	5,5
Rio de Janeiro	4,3	4,4	4,7	4,7	6,4	3,6	3,8	3,8	3,8	5,6
Macaé	4,3	4,7	4,9	4,7	6,4	3,4	3,6	3,4	3,6	5,4

Fonte: INEP

Comparando as metas estabelecidas para o ano de 2009 com o IDEB observado neste mesmo ano, observa-se que, no país como um todo, as escolas estão não só alcançando como ultrapassando o que foi estabelecido. No estado do Rio de Janeiro as metas foram alcançadas nos anos iniciais e finais. Em Macaé a meta para os anos iniciais ficou 0,2 pontos acima do projetado, enquanto nos anos finais, 0,2 pontos abaixo.

A política do governo federal expressa no PDE toma como hipótese que os gestores dos sistemas e das escolas e os professores podem modificar ações dentro das unidades para melhorar o ensino e, conseqüentemente fazer os desempenhos dos estudantes atingirem níveis mais adequados de aprendizagem. Vale ressaltar, no entanto, que isso não significa culpabilizá-los pelos alunos estarem aprendendo pouco (como mostram alguns indicadores). A perspectiva é frisar que se faz necessário que as escolas e, portanto seus gestores e professores se sintam responsáveis e prestem contas à sociedade pelo trabalho que desenvolvem nos estabelecimentos de ensino do país. Num sentido restrito, parece importante que estes atores reflitam sobre suas práticas e analisem se “podem fazer algo diferente do que vêm fazendo” (FERNANDES & GREMAUD, 2009, p.222).

Esta reflexão implica discutir também o papel que as redes de ensino e seus respectivos gestores têm na definição das condições de funcionamento das escolas, na medida em que são geradoras de políticas que perpassam o cotidiano das unidades escolares, seja no que se refere à infraestrutura, a autonomia escolar, aos planos de carreira e de valorização do magistério, à garantia de recursos pedagógicos, entre outros aspectos. Como aponta Gadotti (2009, p.5), a qualidade é resultante das condições que são oferecidas para o desenvolvimento da educação: “O direito à educação não é o direito de se matricular na escola, mas o direito de aprender na escola”.

### **2.3 Os usos de dados de avaliação externa**

Com a consolidação das avaliações externas como instrumentos que possibilitam conhecer o produto final dos processos de aprendizagem das redes de ensino e das escolas, aumenta a demanda pela utilização dos dados resultantes desta política no cotidiano escolar. Segundo Rosistolato e Viana (2013, p.5),

os sistemas de avaliação trazem novas perspectivas para a pesquisa educacional, da mesma forma que promovem mudanças, consensos e conflitos no campo educacional. Eles foram concebidos com base em um modelo de escola que pressupõe a homogeneização da distribuição do saber escolar e, como consequência, a possibilidade de avaliar o *produto final* do processo: a aprendizagem em termos coletivos. As avaliações externas privilegiam a escola e as redes de ensino para o mapeamento dos processos de distribuição do saber. A ideia é produzir índices que permitam gerir os sistemas de ensino e equacionar os processos de aprendizagem, consolidando o modelo republicano de escola (grifo do autor).

A apropriação e a utilização dos resultados das avaliações em larga escala por parte dos gestores escolares e professores ainda são temas pouco explorados no Brasil, embora algumas iniciativas de pesquisa já comecem a apresentar resultados nesta área (SILVA & GIMENES, 2012; BROOKE & CUNHA, 2011; BAUER, 2010; BONAMINO & SOUSA, 2012; MACHADO, 2012).

Na perspectiva de Ball, Maguire e Braun (2012), pesquisas nesta área se tornam necessárias na medida em que permitem analisar como os diferentes grupos de atores, no caso gestores e professores, interpretam e colocam a política em ação (*policy enactments*). Os autores chamam atenção para o fato de que os indivíduos envolvidos no processo não são meros implementadores de políticas. Ao contrário, interpretam e traduzem o texto político a partir de contextos específicos. A tradução da política está diretamente relacionada a todas as táticas utilizadas, sejam elas conversas, reuniões, eventos, ou planos, por exemplo. Isto implica salientar que o que ocorre dentro de uma escola será mediado por fatores institucionais, sejam eles relacionados aos contextos materiais – como condições de infra estrutura, número de pessoal e recursos – quanto da própria cultura escolar, na medida em que os diversos indivíduos que trabalham numa escola têm valores, experiências e objetivos muitas vezes diversos. Além disso, é preciso levar em conta em que medida os contextos externos influenciam, já que as pressões oriundas do contexto político mais amplo caracterizarão o nível e a qualidade de apoio recebido pelas escolas (MAINARDES, 2013).

Oliveira e Sousa (2010), em pesquisa realizada em cinco unidades federadas (Bahia, Ceará, Minas Gerais, São Paulo e Paraná), analisaram como os resultados produzidos pelo sistema de avaliação em larga escala têm interferido na formulação e implementação de políticas educacionais. Os autores preconizam

que, na perspectiva de utilização dos resultados dos processos de avaliações em larga escala, o país depara-se com uma intensa disputa ideológica:

De um lado, a expectativa de uma gestão de sistema ancorada em uma racionalidade instrumental, com perspectiva de gerar maior eficiência. De outro, a ideia da autonomia dos processos educativos no âmbito da escola, enfatizando processos de autoavaliação. Dessa forma, a questão do uso dos resultados adquire uma nova dimensão (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p.798).

Os autores apontam que o avanço da dimensão técnica da avaliação não tem correspondido ao avanço do impacto que seus resultados podem ter na implementação de políticas e na mudança de práticas do cotidiano escolar:

O sistema de avaliação tende a se limitar a um sistema de informação educacional. Sem dúvida, a produção de informação é uma etapa do processo avaliativo, mas esse só se realiza quando, a partir de informações, ocorrerem julgamento, decisão e ação. Ou seja, a avaliação ganha sentido quando subsidia intervenções que levem à transformação e à democratização da educação, em suas dimensões de acesso, permanência e qualidade. Não pode estar essencialmente a serviço de apoiar a reiterada denúncia da baixa qualidade do ensino. Os custos de sua implementação são muito altos para que sirva apenas à reiteração do que já se sabe (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p.818).

Segundo os pesquisadores é possível vislumbrar dois movimentos: um que tenta articular avaliação externa à autoavaliação; e outro que se intensifica com iniciativas de associação de resultados a incentivos financeiros.

Brooke e Cunha (2011) ao realizarem estudo sobre a avaliação externa enquanto instrumento de gestão de sistemas educacionais nos estados brasileiros, apontam que houve uma expansão na quantidade e uma sofisticação dos sistemas de avaliação durante os últimos anos. Segundo os autores, uma das contribuições para a melhoria dos sistemas de informações educacionais advém

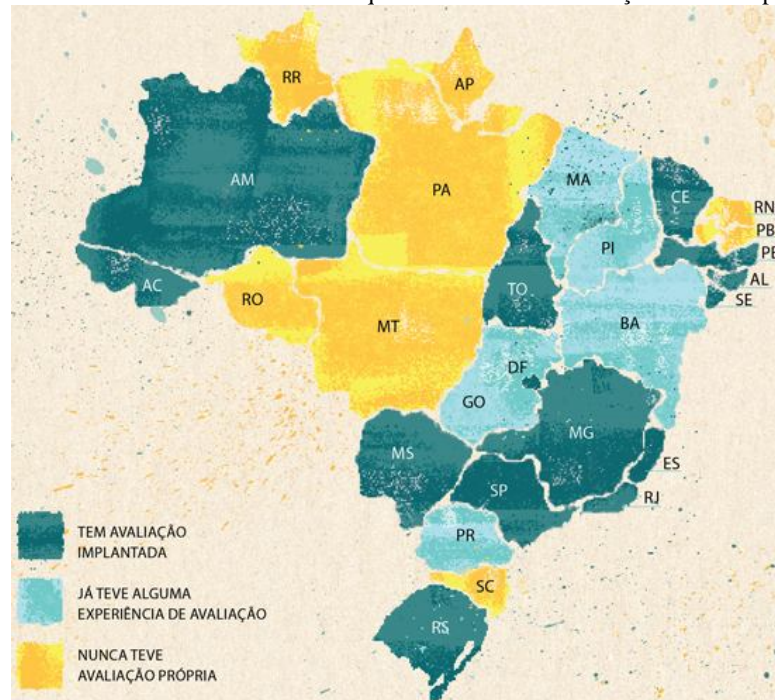
da incorporação pelos governos estaduais de um novo modelo de gestão pública, voltado para o controle dos resultados dos serviços oferecidos à população, e da liderança principalmente do MEC na criação de um consenso nacional sobre a relevância dos resultados das avaliações externas como medida da qualidade do ensino e parâmetro para o progresso da educação brasileira (BROOKE e CUNHA, 2011, p.71).



Os autores apresentam 7 finalidades de uso dos dados fornecidos pelos sistemas de avaliação nos estados brasileiros por meio de suas políticas: avaliação de programas, monitoramento, planejamento e pesquisa; fornecimento de informações sobre a aprendizagem dos alunos para as escolas e definição de programas de formação continuada; informação para a sociedade; alocação de recursos; composição de políticas de incentivos salariais; avaliação de desempenho do professor; certificação de alunos ou escolas. Das 7 finalidades, os autores fazem críticas contundentes a 2, considerando-as inadequadas: a análise da competência individual do docente e a premiação de escolas. Eles justificam sua análise considerando que o processo de ensino e aprendizagem é muito complexo para avaliar a competência do professor levando em conta como indicador apenas os resultados dos estudantes. A segunda justificativa para a crítica é que a premiação estimularia a competição entre escolas com realidades e condições de trabalho muito diversas, arriscando a equidade entre escolas e redes de ensino.

Segundo Brooke e Cunha (2011), 19 das 27 unidades federativas do país já tiveram ou têm algum tipo de instrumento próprio para investigar o nível de aprendizagem dos seus estudantes:

Figura 1 – Unidades Federativas do País que têm ou tiveram avaliações externas próprias



Fonte: Revista Nova Escola

A crescente expansão da quantidade de estados e municípios que atualmente contam com sistemas próprios de avaliações mostra que os gestores têm seguido a mesma linha do governo federal. Os resultados gerados pelos sistemas de avaliação “estão sendo usados para finalidades que variam entre a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional e a avaliação de desempenho individual de diretores escolares” (BROOKE & CUNHA, 2011, p. 18). Isto mostra o quanto os resultados de avaliação têm orientado a formulação de novas políticas.

Silva e Gimenes<sup>16</sup> (2012, p. 5) na perspectiva de “caracterizar e tipificar alguns usos que se têm feito dos resultados e dos próprios desenhos de avaliação externa propostos”, investigaram as redes de ensino estadual do Espírito Santo e as redes municipais de São Paulo/SP, Sorocaba/SP e Castro/PR. O estudo exploratório proporcionou aos autores o estabelecimento de uma tipologia de usos relacionada à execução de uma política de avaliação externa, além de ter permitido identificar algumas características das políticas em curso. Um ponto importante a ser destacado refere-se às dificuldades iniciais encontradas na compreensão das avaliações:

a percepção de que as avaliações seriam de “difícil compreensão” e de que há necessidade de uma maior e melhor formação para a apropriação dos modelos empregados e os respectivos resultados aferidos foram bastante mencionadas, não apenas nas instâncias intermediárias de gestão, mas também por agentes escolares (SILVA & GIMENES, 2012, p. 85).

Os resultados deste estudo puderam ser cotejados com os achados da minha pesquisa já que os pesquisadores investigaram uma secretaria de educação que não possui um sistema próprio de avaliação implementado, a de Sorocaba/SP, como é o caso de Macaé/RJ<sup>17</sup>. A diferença é que, apesar de não ter sistema próprio, a rede de Sorocaba/SP recebeu os dados do SARESP de 2009, enquanto que Macaé/RJ só passou a integrar o sistema estadual de avaliação SAERJ no ano de 2013 e, portanto o impacto desta adesão só poderá ser estudado posteriormente.

---

<sup>16</sup> Este estudo é resultado da parceria estabelecida entre a Fundação Carlos Chagas e Fundação Itaú Social, no âmbito do Programa Avaliação e Aprendizagem. O programa tem por objetivo, segundo os autores, contribuir para o debate em torno do tema e ampliar o uso das avaliações externas de larga escala como uma das estratégias para a melhoria da qualidade da educação básica brasileira.

<sup>17</sup> O município de Macaé/RJ, apesar de legalmente ter instituído um sistema próprio de avaliação e ter feito aplicações esporádicas de provas a alunos, esta política não se consolidou. Tratarei do assunto mais adiante.

Pesquisas internacionais que tratam do tema (SLAVIN et al., 2012; MARSH, McCOMBS, MARTORELL, 2010; MANDINACH & GRUMMER, 2013) propõem que a geração de ações efetivas que promovam a melhoria da qualidade do ensino prescindam que os agentes escolares e gestores das redes públicas de ensino se apropriem das informações disponibilizadas. Dessa forma eles poderiam assumir um papel protagonista no processo, ou seja, usar efetivamente os dados como instrumento de tomada de decisões.

Mandinach e Grummer (2013) em estudo recente apontam que a ênfase nas políticas que utilizam dados nos EUA tem crescido muito, embora a atenção para a capacidade humana em torno do uso dos dados – *data use* não esteja crescendo na mesma proporção. As autoras enfatizam que é preciso aprimorar a tomada de decisões baseadas em dados educacionais disponíveis (*data-driven decision making - DDDM*) e, para tanto propõem processos de formação para o uso dos dados (*data literacy*) por parte dos educadores.

No estado da Flórida, um estudo realizado por Marsh, McCombs e Martorell (2010) examinou como estratégias de “treinamento” com monitores para o uso do DDDM nas escolas (*instructional coaching*) têm contribuído para a melhoria do ensino e o desempenho dos alunos. A atuação destes “monitores” é diretamente nas escolas, ajudando os professores a analisarem os dados dos alunos, dando apoio pedagógico. Os autores enfatizam que os professores apreciam o aumento da quantidade de dados disponíveis, mas muitas vezes eles não sabem como usar as informações de forma eficaz. Os achados de pesquisa apontam que quando os professores compreendem os dados os resultados dos alunos melhoram.

No Brasil, a necessidade de formação de gestores e professores para a compreensão dos resultados das avaliações e demais dados educacionais possibilitando sua análise estratégica com vistas à tomada de decisão, também parece urgente. Além disso, há que se investir na disponibilização destes dados em tempo adequado. A disponibilização dos resultados obtidos nas avaliações externas e o acesso dos agentes escolares aos mesmos costumam demorar cerca de um ano. Em reportagem disponibilizada em 2008 na internet<sup>18</sup>, o então diretor de avaliação da educação básica do INEP, Amaury Gremaud, afirma que os testes da

---

<sup>18</sup> Hora de decifrar os números. Educação em Foco. Fonte: Revista Carta na Educação, edição 27. Disponível em: <[http://www.ambientedeeducacao.com.br/main/educacao\\_foco.asp?mat=35&tp=>](http://www.ambientedeeducacao.com.br/main/educacao_foco.asp?mat=35&tp=>)>. Acesso em: 10 jul 2013.

Prova Brasil foram aplicados em novembro de 2007 e que havia previsão de divulgação dos mesmos até junho de 2008. A demora, segundo o diretor, era proveniente de questões técnicas relacionadas às provas. O considerável lapso de tempo entre a aplicação das provas e a disponibilização dos resultados possivelmente colabora para que os professores e gestores não se identifiquem com estes resultados e os caracterizem como eventos externos ou extraordinários, desconectados do trabalho que é realizado pela escola.

Há quem afirme que a avaliação aplicada a qualquer modalidade de ensino só será apreendida na sua totalidade se for levado em conta não apenas os resultados, mas também os processos: “avaliar só para constatar uma realidade não é avaliar, é medir, é levantar dados. E dados são úteis quando se convergem em informações” (PESTANA, 2007, p. 62). No entanto, para correlacionar os resultados aos processos parece fundamental uma aproximação com os agentes destes processos para que, a partir do diagnóstico levantado, seja possível rever e avaliar práticas cotidianas dentro das escolas.

O próximo capítulo aborda aspectos históricos de Macaé/RJ e apresenta os principais números da rede pública municipal de ensino, indicando o caminho metodológico escolhido para a escolha das escolas onde foi feita a pesquisa de campo.