

Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado

Institutional evaluation at times of redefinition of the role of the State

Evaluación institucional en tiempos de redefinición del papel del Estado

VERA MARIA VIDAL PERONI

Resumo: O artigo analisa a avaliação institucional em educação no contexto da redefinição do papel do Estado. O texto mapeia as provas destinadas a medir o desempenho dos alunos na educação básica, indicando seus objetivos, semelhanças e diferenças. As principais fontes de dados foram o portal do Ministério da Educação, documentos oficiais e produção acadêmica. O texto encerra com algumas considerações acerca da avaliação educacional no contexto de redefinição do papel do Estado e da noção de educação de qualidade.

Palavras-chave: avaliação institucional; políticas educacionais; redefinição do papel do Estado.

Abstract: The paper analyzes institutional evaluation in education within the context of the redefinition of the role of the State. It makes a mapping of the tests that measure the performance of basic school students, indicating their objectives, similarities, and differences. Main data sources used in the study are available at the webpage of the Ministry of Education, official documents, and academic production. The paper concludes with some considerations about educational evaluation in the context of the redefinition of the role of the State and of the notion of quality education.

Keywords: institutional evaluation; educational policies; redefinition of the role of the State.

Resumen: El artículo analiza la evaluación institucional en educación en el contexto de la redefinición del papel del Estado. El texto hace una cartografía de las pruebas destinadas a medir el desempeño de los alumnos en la educación básica, indicando sus objetivos, semejanzas y diferencias. Las principales fuentes de datos fueron el sitio del Ministerio de la Educación, documentos oficiales y producción académica. El texto concluye con algunas consideraciones acerca de la evaluación educativa en el contexto de la redefinición del papel del Estado y de la noción de educación de calidad.

Palabras clave: evaluación institucional; políticas educacionales; redefinición del papel del Estado.

Este texto trata da avaliação institucional inserida no contexto de redefinições do papel do Estado. Na última década, nossos estudos e pesquisas têm se dedicado a analisar este período particular do capitalismo, que após uma grande fase de expansão, vive um período de crise e as suas principais estratégias de superação da mesma – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via – redefinem o papel do Estado; as políticas educacionais formam parte deste movimento. Destacamos que essas estratégias do capital, no momento, estão em plena crise, mas infelizmente permanece atual o “Estado máximo para o capital” e a diminuição de investimentos nas políticas sociais (PERONI, 2003).

Em 2001, em um texto publicado por esta revista intitulado “Avaliação em larga escala: controle da produtividade e controle ideológico?” (PERONI, 2001), tratamos da avaliação como um dos pilares da materialização das redefinições no papel do Estado nos anos 1990 no Brasil. Os principais aspectos trabalhados foram: a análise da avaliação institucional como controle do produto (conhecimento como mercadoria); o controle ideológico; e os processos de terceirização da sua elaboração. Ao reler o texto, é impressionante ver como, passados oito anos de sua publicação, infelizmente muitos dos questionamentos apontados continuam atuais ou foram aprofundados. Era apenas o início, no Brasil, de uma tendência internacional, que foi se aprofundando no decorrer do período, de “controle” de qualidade, através de provas, o que muitos autores denominaram Estado Avaliador;¹ esse passou a ter o papel mais de coordenação e controle de resultados do que de responsabilidade pela execução e materialização dos direitos sociais. E a ênfase no controle de qualidade tendo como parâmetro o mercado. A crise atual demonstra que o mercado como parâmetro de qualidade não deu certo, mas parece que esta crítica não foi feita pelos intelectuais orgânicos do capital, e nem será, já que o que está em disputa são projetos societários e de educação.

Constatamos que, no último período, aumentou muito o espaço ocupado pela avaliação em larga escala no contexto das políticas públicas de educação em nível nacional. Inclusive pela ampliação no número de provas. Na educação básica, eram, inicialmente, SAEB e ENEM, ao que se agregaram mais recentemente a Prova Brasil, a Provinha Brasil e o ENCEJA. Além disso, há que considerar que o novo índice de desenvolvimento da educação básica, o IDEB, inclui, dentre seus dados-base, médias de desempenho do SAEB e da Prova Brasil. Pretendemos, portanto iniciar mapeando as provas destinadas a medir o desempenho dos alunos na educação básica, indicando seus objetivos, semelhanças, diferenças. Esta parte do artigo teve como fonte basicamente a página do Ministério da Educação na internet, alguns documentos oficiais e artigos de pesquisadores da área. O artigo contém uma segunda parte, de considerações acerca da avaliação em um contexto

¹ Sobre estado avaliador ver Afonso (1998) e Sousa (2003).

mais macro, de redefinições do papel do Estado, além de uma reflexão sobre a noção da qualidade neste contexto.

A AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL

A avaliação em larga escala é um dos principais pilares das políticas educacionais. Entendemos que o destaque dado às avaliações é parte de uma concepção atual em que o Estado não é mais o executor das políticas; ele passa a ser o coordenador e por vezes o financiador. Esta concepção é parte de um diagnóstico de que a crise está no Estado, partilhado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via,² o que acarreta dois movimentos que nos interessam aqui: a) o Estado deveria buscar o parâmetro de qualidade no mercado e b) as instituições públicas não deveriam mais ser as principais responsáveis pela execução das políticas públicas.

Os dois movimentos têm relação direta com a avaliação em larga escala, pois o conteúdo das avaliações terá como parâmetro competências e habilidades exigidas pela reestruturação produtiva; além disso, o Estado passa a exercer mais o papel avaliador do que o de executor, inclusive utilizando a avaliação como instrumento para a indução da qualidade, como já enfatizamos em outro trabalho:

Quanto à avaliação como indutora da qualidade, é uma total inversão ao objetivo proclamado das avaliações institucionais, que deveriam ser diagnósticas, dando elementos para a elaboração de políticas e, ao contrário, acaba por ser meritocrática, culpabilizando as escolas e mais especificamente os professores pelo sucesso ou fracasso escolar, como se o sistema público não fosse responsável pela rede de escolas e sua qualidade.

Quanto ao que vai ser avaliado, também tem uma relação direta com as redefinições do papel do Estado, já que está intimamente vinculado à reestruturação produtiva, na discussão sobre os *standards* ou o conteúdo da avaliação (PERONI, 2008).

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)

O SAEB iniciou no final dos anos 1980 e foi aplicado pela primeira vez em 1990;³ passou por uma reestruturação metodológica em 1995, para possibilitar a comparação dos desempenhos ao longo dos anos.

É uma avaliação que tem periodicidade de dois anos e é amostral, isto é, avalia uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados nas 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^o ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural.

² Para aprofundar as diferenças entre neoliberalismo e Terceira Via, sugiro trabalhos anteriores da autora: Peroni (2003 e 2006a), Adrião e Peroni (2005).

³ Antes do SAEB já havia o SAEP (Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1^o Grau).

O SAEB foi concebido com três principais eixos, a “universalização do ensino, eficiência e qualidade; valorização do magistério e gestão do campo educacional” (BARRETO, PINTO, MARTINS, DURAN, 2001, p. 69).

Maria Inês Matos Coelho, no texto “Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios”, analisa o SAEB no contexto das discussões internacionais sobre o efeito escola e do movimento escolas eficazes, e conclui que o SAEB não avalia ou dá elementos para analisar o efeito escola, em razão da sua metodologia, pois a “única medida de resultado se atém ao objetivo cognitivo e a habilidade dos alunos é medida apenas uma vez”, e as “dimensões de qualidade da escola e do ensino são caracterizadas por meio de respostas de professores e diretores de escolas aos questionários contextuais” (COELHO, 2008 p. 241)

Concordamos com Sandra Zákia Sousa, quando adverte que o SAEB acaba induzindo a competitividade:

Mesmo considerando que o Saeb, por seu desenho amostral, não permite comparação entre a totalidade das escolas de cada unidade federada, observa-se que estabelece a comparação e classificação das unidades federadas, estimulando a competição entre elas com o objetivo de galgarem melhores postos no ranking das unidades escolares (SOUSA, 2003, p. 180).

PROVA BRASIL

A Prova Brasil foi criada em 2005 para avaliar todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. A Prova Brasil é censitária e, assim, oferece dados desde a escola participante, o município, até um quadro nacional. A metodologia é a mesma do SAEB. Em 2007, o SAEB e a Prova Brasil passaram a ser operacionalizadas em conjunto; há que observar que sendo uma delas amostral e a outra censitária, cumprem objetivos diferentes. Mesmo com esta ressalva, há semelhanças entre o SAEB e a Prova Brasil, conforme dados oficiais do Ministério da Educação:

- São avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Inep/MEC, que objetivam avaliar a qualidade do ensino a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos;
- Ambas avaliam as mesmas disciplinas, Língua Portuguesa e Matemática. Nas duas testagens, o foco da Língua Portuguesa é a leitura e o foco da Matemática é a resolução de problemas;
- No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho. Logo após a realização dos testes, os alunos respondem a um questionário socioeconômico e cultural, com 44 questões, que serve para a caracterização dos estudantes. Professores de Língua Portuguesa e Matemática das

séries avaliadas, além dos diretores das escolas, também são convidados a responder questionários que possibilitam conhecer a formação profissional, práticas pedagógicas, nível socioeconômico e cultural, estilos de liderança e formas de gestão;

- São coletadas, ainda, informações sobre o clima acadêmico da escola, clima disciplinar, recursos pedagógicos disponíveis, infra-estrutura e recursos humanos. Na mesma ocasião, é preenchido pelos aplicadores dos testes um formulário sobre as condições de infra-estrutura das escolas que participam da avaliação, objetivando o estudo dos fatores associados ao desempenho dos alunos.

A base metodológica é a mesma, a diferença está na população de estudantes aos quais são aplicadas e, conseqüentemente, aos resultados que cada uma oferece:

- A metodologia utilizada permite que os dados sejam comparáveis ao longo do tempo, ou seja, pode-se acompanhar a evolução dos desempenhos das escolas, das redes e do sistema como um todo;
- A metodologia adotada na construção e aplicação dos testes do SAEB e Prova Brasil é feita para avaliar redes ou sistemas de ensino, e não alunos individualmente. Os resultados são produzidos a partir da aferição das habilidades e competências propostas nos currículos para serem desenvolvidas pelos alunos em determinada etapa da educação formal. Como os currículos são muito extensos, um aluno não responde a todas as habilidades neles previstas, em uma única prova. Um conjunto de alunos responde a várias provas. Desta forma, os resultados não refletem a porcentagem de acertos de um aluno respondendo a uma prova, mas a de um conjunto de alunos, respondendo às habilidades do currículo proposto, distribuídas em várias provas diferentes;
- As médias do SAEB e da Prova Brasil não vão de zero a dez, como as avaliações tradicionais cujas notas refletem o volume de conteúdo que o estudante acerta. As médias são apresentadas em uma escala de desempenho capaz de descrever, em cada nível, as competências e as habilidades que os estudantes desses sistemas demonstram ter desenvolvido. Há uma escala descrita para as habilidades em Língua Portuguesa e outra para Matemática.
- Dentro de cada uma das disciplinas, a escala é única e cumulativa, para todas as séries avaliadas, isto é, quanto mais o estudante caminha ao longo da escala, mais habilidades terá acumulado. Portanto, a expectativa é que alunos da 8ª série alcancem médias numéricas maiores que os da 4ª série;
- A adesão é voluntária nas duas provas, mas no SAEB é por sorteio e na Prova Brasil as secretarias estaduais e municipais de educação decidem sobre a participação, isto é, todas as que quiserem podem participar;

- As médias de desempenho nessas avaliações também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ao lado das taxas de aprovação.

Quanto ao conteúdo das provas, conforme dados oficiais do Ministério da Educação, a Prova Brasil e o SAEB são avaliações elaboradas a partir de matrizes de referência, com base nos parâmetros curriculares nacionais e nas propostas curriculares dos estados brasileiros e de alguns municípios.

As matrizes de referência avaliam competências cognitivas e habilidades a serem desenvolvidas pelo aluno no processo de ensino-aprendizagem, subdivididas em tópicos e, estes, em descritores. O descritor é uma associação entre conteúdos curriculares e operações mentais desenvolvidas pelos alunos que traduzem certas competências e habilidades. Cada nível da escala apresenta as habilidades que os alunos desenvolveram, com base na média de desempenho e distribuição dos alunos de cada rede ou escola.

PROVINHA BRASIL

A Provinha Brasil, conforme dados oficiais do Ministério da Educação, é uma avaliação diagnóstica que permite auxiliar professores, coordenadores e gestores a identificar o desempenho de alunos em processo de alfabetização, no 2º ano de escolaridade do ensino fundamental. A intenção é que as informações geradas ajudem a compreender quais são as capacidades já dominadas pelos alunos e quais deverão ser aprendidas ao longo do ano escolar.

Os principais objetivos da Provinha Brasil são: avaliar o nível de alfabetização dos estudantes nos anos iniciais do ensino fundamental, o que pode permitir corrigir possíveis distorções; investir em medidas que garantam melhor aprendizado e melhorar a qualidade de ensino e redução das desigualdades; e diagnosticar precocemente possíveis insuficiências das habilidades de leitura e escrita.⁴

A aplicação da prova será feita na sala e no horário de aula, preferencialmente no mês de abril. Nos perguntamos como é possível avaliar níveis de alfabetização em abril, já que a orientação para o primeiro ano do ensino fundamental de nove anos não é a alfabetização em sentido estrito, conforme as normas nacionais e as orientações do MEC. Destacamos a contradição de orientações e concepções de políticas dentro do próprio MEC.

O aplicador será o próprio professor da turma, outro professor da mesma escola ou um aplicador especialmente contratado para isso – a critério da Secretaria de Educação. Os resultados também poderão ser processados pelo próprio professor

⁴ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 4/3/2009.

da turma ou pelo aplicador do teste, a partir do guia com as orientações de como corrigir as questões e de como interpretar os dados.⁵

O teste da Provinha Brasil é composto por 24 questões de múltipla escolha, cada uma com quatro opções de resposta, divididas entre aquelas consideradas “fáceis”, “médias” e “difíceis” para a etapa da escolaridade à qual se destinam.⁶

As habilidades foram organizadas e descritas na “Matriz de Referência Para Avaliação da Alfabetização e do Letramento Inicial” (Quadro 1). Essa matriz é um documento que contém uma referência curricular básica comum para basear a construção dos testes de maneira que eles correspondam ao que é ensinado nas salas de aula do país.

A prova deve ser aplicada em dois momentos distintos, no início e no final do ano, com resultados comparáveis, o que pode ensejar a avaliação do progresso no processo de aquisição de competências e habilidades por parte do alunado ao longo deste período de escolarização.

EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM)

O Enem, criado em 1998, é um exame individual, de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. Seu objetivo principal é possibilitar uma referência para auto-avaliação, a partir das competências e habilidades que estruturam o Exame.

O Enem não mede a capacidade do estudante de assimilar e acumular informações, e sim o incentiva a aprender a pensar, a refletir e a “saber como fazer”. Valoriza, portanto, a autonomia do jovem na hora de fazer escolhas e tomar decisões.⁷

A nota obtida no Enem pode significar a obtenção de uma bolsa integral ou parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni).

Conforme fala do ministro ao Senado, no dia 27 de fevereiro de 2007, “os dados do Saeb podem ser comparados de uma edição para outra, ao contrário do Enem, que tem provas com níveis de dificuldade diferentes de um ano para outro”.⁸

Quanto ao conteúdo das provas

o Inep elaborou, com a colaboração de especialistas, uma matriz de competências e habilidades que são próprias ao sujeito na fase de desenvolvimento cognitivo correspondente ao término da escolaridade básica. Este elenco de competências e habilidades associa-se, por sua vez, aos conteúdos curriculares do ensino fundamental e médio. A proposta do Enem já surgiu, portanto, alinhada às Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio, que preconizam uma

⁵ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 5/3/2009.

⁶ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 5/3/2009.

⁷ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 10/3/2009.

⁸ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 28/3/2009.

QUADRO 1

Matriz de Referência de Avaliação em Alfabetização e Letramento: Provinha Brasil

Eixo	Descritores de Habilidades
Apropriação do sistema da escrita	D1. Diferenciar letras de outros sinais gráficos, como os números, sinais de pontuação ou de outros sistemas de representação.
	D2. Identificar letras do alfabeto
	D3. Reconhecer palavras como unidade gráfica.
	D4. Distinguir diferentes tipos de letras.
	D5. Identificar sílabas de palavras ouvidas e/ou lidas.
	D6. Identificar relações fonema/grafema (som/letra).
Leitura	D7. Ler palavras.
	D8. Localizar informação em textos.
	D9. Inferir informação.
	D10. Identificar assunto de um texto lido ou ouvido.
	D11. Antecipar assunto do texto com base em título, subtítulo, imagens.
	D12. Identificar finalidades e funções da leitura em função do reconhecimento do suporte, do gênero e da contextualização do texto.
	D13. Reconhecer a ordem alfabética.
	D14. Estabelecer relações de continuidade temática.
Escrita	D15. Escrever palavras.
	D16. Escrever frases.
	D17. Escrever textos.*

* Por questões operacionais, o descritor D17 não foi contemplado na primeira edição da Provinha Brasil. Fonte: Portal do MEC (<<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 5/3/2009).

ampla reorganização curricular em Áreas de Conhecimento. Constituem, ainda, referências importantes para a estruturação do Enem dois documentos elaborados pelo Ministério da Educação para orientar os sistemas de ensino e as escolas no desenvolvimento do novo currículo: os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (2000) e as Orientações Curriculares para o Ensino Médio (2006).⁹

Concordamos com Sandra Zákia de Sousa, quando adverte para o caráter individualista do ENEM, sem diagnosticar os graves problemas vivenciados pelo ensino médio no país: “De modo explícito, fica demonstrada a visão individualizada com que é tratado o processo educacional, sendo atribuída, ao aluno, individualmente, a responsabilidade pelas eventuais competências ou incompetências evidenciadas pelo exame”.

A autora ressalta ainda que o exame, ao individualizar os resultados, relacionando-os às competências ou incompetências dos alunos, deixa de avaliar os fatores internos e externos que influenciam a educação. Assim, há a falta de relação, por um lado, com fatores externos à escola e, por outro lado, com os fatores internos, como se o fracasso ou sucesso da educação não tivesse nada a ver com a qualidade da educação ofertada pelo próprio Estado:

Além de atribuir ao potencial do aluno o seu sucesso pessoal e profissional, abstraído os fatores econômicos e sociais que lhe condicionam tal ou qual trajetória escolar e social, cabe ainda observarmos que, tal como se apresenta, o ENEM tende, no limite, a prejudicar os alunos de escolas que contam com precárias condições de funcionamento, oferecidas pelo poder público, que tradicionalmente, atendem à população pobre (SOUSA, 2003, p. 182).

EXAME NACIONAL PARA CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE JOVENS E ADULTOS (ENCCEJA)

O Enceja tem como principal objetivo avaliar as habilidades e competências básicas de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso à escolaridade regular na idade apropriada. Dessa forma, o participante se submete a uma prova e, alcançando a média mínima exigida, obtém a certificação de conclusão daquela etapa educacional. O exame também se propõe a oferecer às secretarias de educação uma avaliação que lhes permita aferir os conhecimentos e habilidades dos participantes no nível de conclusão do ensino fundamental e do ensino médio.

O participante do Enceja poderá ser certificado, no ensino fundamental, nas seguintes áreas: 1) Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Educação Artística e Educação Física; 2) História e Geografia; 3) Matemática; e 4) Ciências Naturais.

⁹ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em 28/3/2009.

No ensino médio, a certificação abrange: 1) Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; 2) Ciências Humanas e suas Tecnologias; 3) Matemática e suas Tecnologias; e 4) Ciências da Natureza e suas Tecnologias.

A Matriz de Competências e Habilidades, com 45 habilidades, e o material didático elaborado pelo Inep, composto de 13 volumes, são subsídios para estudos individuais por parte dos participantes.

Concordamos com o questionamento acerca da grande continuidade de provas e índices que diagnosticam a educação e o questionamento acerca do efetivo retorno para a educação de qualidade:

Para ultrapassar a faina de produção da grande quantidade de informações sobre o rendimento dos alunos, a questão que se coloca é se esse tipo de avaliação tem, efetivamente, logrado oferecer subsídios valiosos para apoiar o sistema educacional nas ações voltadas à melhoria de sua qualidade (BARRETO, PINTO, MARTINS, DURAN, 2001, p. 82).

No quadro 2 a seguir, é possível visualizar as muitas avaliações em execução na atual política educacional.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

O IDEB foi criado em 2007. Conforme Reynaldo Fernandes, presidente do INEP, são objetivos do índice: “a. detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance e b. monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino” (FERNANDES, 2007, p. 8). Apresenta ainda a composição do índice com a combinação de dois indicadores:

a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino (FERNANDES, 2007, p. 8).

A partir desse instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O novo indicador utilizou na primeira medição dados que foram levantados em 2005.

A média nacional do Ideb em 2005 foi 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental, em uma escala que vai de zero a dez. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções, que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período. A fixação da média seis a ser alcançada em 2021 teve como parâmetro o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Concordamos com o questionamento de Luiz Carlos de Freitas sobre a concepção de qualidade do ensino do indicador:

QUADRO 2
Comparativo das principais provas de avaliação em larga escala da educação básica brasileira

Aspecto/prova	Província Brasil	Prova Brasil	SAEB	ENEM	ENCCEJA
Início	2008	2005	1990	1998	2002
Objetivo	Avaliar habilidades relativas à alfabetização e ao letramento inicial dos estudantes	Avaliar habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas)	Avaliar Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas)	Avaliar estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio	Certificar e avaliar as habilidades e competências básicas e construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas da Educação de Jovens e Adultos
População alvo	Estudantes nos anos iniciais do ensino fundamental após um ano de escolarização	Estudantes de ensino fundamental, de 4ª e 8ª séries, de escolas públicas localizadas em área urbana. A avaliação é censitária e, assim, oferece resultados de cada escola participante, das redes no âmbito dos municípios, dos estados, das regiões e do Brasil	Estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, da rede pública e da rede privada, de escolas localizadas nas áreas urbana e rural. A avaliação é por amostra, nem todas as turmas e estudantes das séries avaliadas participam da prova	Estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio	Jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso à escolaridade regular na idade apropriada
Nível de abrangência	Adesão voluntária e aberta a todos os gestores das redes públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal	A avaliação é quase universal: todos os estudantes das séries avaliadas, de todas as escolas públicas urbanas do Brasil com mais de 20 alunos na série. Por ser universal, expande o alcance dos resultados oferecidos pelo SAEB. Como resultado, fornece as medidas de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação, para cada um dos municípios e escolas participantes	A avaliação é amostral, ou seja, apenas parte dos estudantes brasileiros das séries avaliadas participam da prova. Por ser amostral, oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidades da Federação	Adesão individual e voluntária	Adesão individual e voluntária

Fonte: Portal do MEC (<<http://portal.mec.gov.br>>). Quadro elaborado pela autora.

Chama a atenção que o MEC tenha optado pelo IDEB como referência de qualidade. Por que não construímos uma medição baseada no custo aluno/qualidade, na qual se levaria em conta uma série de variáveis que são necessárias ao funcionamento adequado de uma escola de qualidade? Por que não definimos o que entendemos por uma escola que tenha condições de ensinar e não criamos um indicador mais amplo e sensível às desigualdades sociais? (FREITAS, 2007, p. 981).

A partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC propõe priorizar apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se deu a partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).¹⁰

Ao contrário dos outros testes, o IDEB tem se traduzido em um parâmetro para o investimento em escolas e sistemas públicos de educação de acordo com suas necessidades. Resta discutir o conteúdo da intervenção estatal, que ainda tem muito a avançar, principalmente na gestão democrática da educação, tanto no que se refere à proposta de gestão do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE escola), que “tomou emprestada” do FUNDESCOLA uma concepção gerencial de gestão escolar, quanto no fomento às parcerias com instituições privadas definindo a educação pública, que são grandes problemas a serem enfrentados. Assim, temos um avanço na concepção de avaliação diagnóstica e o poder público como o responsável pela qualidade da educação propondo políticas para solucionar os problemas detectados, mas ainda com limites importantes de serem pontuados, já que esta política está em processo de construção.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES...

Ao apresentarmos as principais provas que compõem a avaliação em larga escala no país, surgem alguns questionamentos.

Qual é função social da escola neste período particular do capitalismo de tantas mudanças? Afinal, o que estamos avaliando? Quais são os objetivos da educação? O conhecimento? Que conhecimento? Afinal, avaliamos os objetivos traçados, para saber se foram ou não alcançados? Isto é, só podemos avaliar se sabemos aonde chegar. Concordamos com Laval, quando afirma que: “Embora a escola seja essa instituição especializada na transmissão de saberes, ela participa da educação ‘fato social total’ que engaja todas as dimensões humanas e que é o domínio, por excelência, do complexo” (LAVAL, 2004, p. 210).

¹⁰ Conforme a Assessoria de Comunicação Social, em 2008 todos os 5.563 municípios brasileiros aderiram ao plano de metas compromisso todos pela educação.

Para a teoria do capital humano, a educação é vista como uma ferramenta, em uma visão basicamente instrumental e técnica, independente do movimento do real e dos sujeitos envolvidos. É o retorno de velhos paradigmas da relação entre o investimento em educação e o retorno para a produção.

O período atual do capitalismo, de reestruturação produtiva, exige um outro trabalhador, com capacidade de raciocinar, resolver problemas, trabalhar em equipe, dar respostas rápidas. Já nos anos 1990, o Relatório SCAM 2000 questionava como deveriam ser as escolas no ano 2000 nos EUA, para dar respostas ao setor produtivo e o próprio Relatório Delors (UNESCO) apresentava as capacidades e habilidades próprias para o trabalhador necessário à reestruturação produtiva. O Instituto Herberto Levy (1993) já apontava que para os empresários era mais importante influenciar nas políticas educativas do que abrir escolas privadas.¹¹ Quer dizer, a função social da escola é proposta por alguns organismos internacionais e pelo empresariado, que esperam que as escolas apenas respondam ao setor produtivo, um retorno à teoria do capital humano. Outros, como o Banco Mundial (1995), colocam a expectativa de que as escolas evitem o caos social, retirando as crianças das ruas. Assim, destacamos a importância de discutirmos a função social da escola neste período particular do capitalismo, já que a resposta a esta pergunta nos dará pistas para responder à questão do conceito de qualidade.

Enfim, o mercado tem sido o parâmetro de qualidade para a educação, o que é denominado quase-mercado por alguns autores. Com o quase-mercado, a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que orienta o setor público.¹² Assim, com o diagnóstico de que o mercado é mais eficiente e produtivo, os princípios da chamada administração gerencial têm influenciado o setor público e a educação; as parcerias são parte deste processo.¹³

Laval observa que

Esse vasto movimento de avaliação e de comparação internacional é inseparável da subordinação crescente da escola aos imperativos econômicos. Ela acompanha a obrigação de resultados conhecida por se impor tanto à escola como a toda a organização produtora de serviços. Nisso, ela participa das reformas “centradas na competitividade” visando fixar e elevar os níveis escolares esperados e, para isso, a normalizar os métodos e conteúdos do ensino (LAVAL, 2004, p. 209).

Questionamos, também, os limites das avaliações internacionais que pretendem comparar países, pois o que será avaliado, o conteúdo da avaliação, acaba definindo parâmetros de qualidade. As decisões, por organismos internacionais, do que será avaliado, influenciam no currículo nacional, sem discussão com os sujeitos

¹¹ Sobre este assunto ver Peroni, 2003.

¹² Sobre quase mercado e educação ver Sousa e Oliveira (2003).

¹³ Sobre parceria público privado na educação ver Peroni (2007 e 2008).

envolvidos no processo. E, afinal, vivemos em um período democrático, quando, após muitas lutas, temos como princípio constitucional a gestão democrática e, inclusive, como princípio correlato, estabelecido na LDB, a elaboração do projeto político pedagógico da escola, com a participação dos profissionais da educação.

Observamos a incoerência entre propor a construção participativa do projeto político pedagógico da escola – e em muitos casos formas participativas de construção das políticas educacionais em sistemas públicos, como tantos sistemas municipais e estaduais que através das constituintes construíram suas políticas e a proposta de avaliação externa – e processos avaliativos externos que ignoram totalmente esses processos e as especificidades democraticamente construídas. E definem externamente o que pode e o que não pode ser considerado de qualidade segundo parâmetros ditos neutros, sem vínculo com a realidade social ou a proposta educacional. Questionamos, ainda, como usar as mesmas medidas em contextos sociais tão diferentes. Christian Laval, analisando a avaliação como indutora da qualidade e da competitividade, adverte que essa “instauração do quase-mercado reforça a segregação”, pois “o estabelecimento melhora se já possui capital social entre a população que escolariza” (LAVAL, 2004, p. 172). Dale reforça este argumento: “(...) as escolas em uma situação de mercado competitivo, são susceptíveis de competir não apenas para poder aceitar algumas categorias de alunos, mas também para rejeitar outras” (DALE, 1994, p. 128).

Outra questão a ser destacada é que, ao mesmo tempo em que o conhecimento é mais valorizado pelo capital, a educação está cada vez mais pauperizada. A teoria de administração gerencial de custo-benefício aponta a necessidade de racionalizar recursos e fazer mais com menos. O que teve e tem conseqüências diretas para o trabalho do professor, que está cada vez mais complexo, embora com salários e horas para formação não compatíveis com tantas novas demandas. Resta avaliar e induzir a qualidade através da pressão, apontando que os culpados são os professores. Vejo como uma grande contradição do nosso tempo o clamor por um conhecimento e uma qualidade totalmente desvinculados das condições materiais de oferta e de valorização dos profissionais da educação. É o que Ellen Wood (2003) chama de separação entre o econômico e o político, o esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização de direitos sociais. A autora destaca que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois, afinal: “É o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2003, p. 193).

Neste sentido, advertimos que urge discutir quais políticas públicas de educação sustentariam uma proposta de qualidade. Importa pensar em uma educação de qualidade para todos, e não apenas para alguns como ocorreu historicamente. A grande questão atual é como incorporar os que estiveram fora e como a escola vai ser de qualidade para todos, já que ela foi pensada para aqueles que tiveram estabilidade social, econômica e possibilidades culturais. A escola para os sujeitos em vulnerabilidade

social, com todos os seus problemas, passa a ser o grande desafio. Expulsar o aluno da escola é o que historicamente foi feito; assim, a questão é como não apenas ter acesso, mas permanecer e ter acesso ao conhecimento a que tem direito. Várias experiências no Brasil e no mundo têm trazido avanços nesta perspectiva (PERONI, 2008).

Concordamos com Freitas quando afirma que:

O fato é que, para ensinar a pobreza, teríamos que gastar muito mais com educação, pois ela exige estratégias pedagógicas mais caras, já que mais personalizadas. Não poderíamos ter o número de alunos elevado em sala de aula, o que demandaria mais escolas. Não poderíamos tratar diferenciadamente a pobreza, do ponto de vista metodológico, deixando-a em trilhas secundárias que a remetem ao nada. Tudo isso custa. Seria melhor assistir a sua passagem pelo sistema e, por que não, de certa forma facilitá-la? (FREITAS, 2007, p. 981).

O desafio é pensar a avaliação em larga escala como instrumental no processo de democratização da educação. Tratamos desse assunto em um texto que discute a avaliação institucional na escola:

A avaliação institucional deve estar inserida nesse grande debate da gestão democrática. Dois desafios me parecem importantes: pensá-la como um processo, e não apenas um produto, e a relação entre a avaliação da escola e a avaliação do sistema, para avançar na educação de qualidade (PERONI, 2006a, p. 154).

Enfim, questionamos se os recursos investidos em tantas avaliações não poderiam ajudar a financiar políticas educacionais baseadas em diagnósticos participativos que incluiriam todos os segmentos envolvidos com a educação e em todas as instâncias, e se as avaliações não deveriam ser avaliações de políticas, para corrigir os rumos e avançar na educação de qualidade que tanto queremos.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO, A. J. *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Minho: Centro de Estudos em Educação e Psicologia/Universidade do Minho, 1998.

BARRETTTO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim; MARTINS, Angela Maria; DURAN, Marília Claret Geraes. Avaliação na educação básica nos 90 segundo os periódicos acadêmicos. *Cadernos de Pesquisa* [online], n. 114, p. 49-88, 2001.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, n. 59, p. 229-258, abr.-jun./2008.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. *Educação, Sociedade e Culturas*, n. 12, p. 109-139, Portugal: Edições Afrontamento, 1994..

- FERNANDES, Reynaldo. *Índice de desenvolvimento da Educação básica (IDEB)*. Brasília: MEC/INEP, 2007. (Textos para Discussão, 26).
- FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade* [online], v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.
- INSTITUTO HERBERT LEVY. *Ensino fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo*. Rio de Janeiro: IHL, 1993.
- LAVAL, C. *A escola não é uma empresa. O neoliberalismo em ataque ao ensino público*. 1.ed. Londrina: Planta, 2004.
- PERONI, V. M. V. Avaliação institucional: controle da produtividade e controle ideológico? *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 17, n. 2, p. 233-244, 2001.
- _____. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.
- _____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006a.
- _____. Perspectivas da gestão democrática da educação: avaliação em larga escala. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa. *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006b.
- _____. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. *Revista SIMPE-RS*, p. 11-33, Porto Alegre, 2007.
- _____. *Políticas Públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado*. Texto apresentado na Anped Sul, 2008 (CD). Disponível em <<http://www.ufrgs.br/faced/peroni/>>.
- SOUSA, Sandra M. Zakia L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa* [online], n. 119, p. 175-190, 2003.
- SOUSA, Sandra M. Zakia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 24, n. 84, p. 873-895, set./2003.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

r **VERA MARIA VIDAL PERONI** é doutora em educação e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. E-mail: veraperoni@yahoo.com.br.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*