

# AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL: TENSÕES E CONTRADIÇÕES<sup>1</sup>

---

Adriana Bauer, FEUSP, dri.bauer@usp.br

Com a proliferação e o fortalecimento das diversas políticas de avaliação do rendimento escolar em âmbito brasileiro, diversos estudiosos e pesquisadores têm se interessado em discutir os pressupostos a ela subjacentes (Afonso, 2000; Broadfoot, 1996). Muitos destacam a perspectiva de *accountability* que estaria no bojo de algumas dessas políticas. Enquanto alguns autores fazem duras críticas às políticas de avaliação que se justificam pela necessidade de *accountability*, outros conclamam a necessidade de se ampliarem as estratégias de responsabilização e prestação de contas na administração pública, dimensões que comumente são tomadas como equivalentes a *accountability*.

Para Patricia Broadfoot, por exemplo, a avaliação externa e em larga escala de rendimento de alunos passou a ser um ponto de destaque nas propostas de políticas públicas em vários países do globo e, "em várias formas tem sido de importância central na criação de sistemas educacionais *per se* por meio da racionalização da provisão educacional e do controle da prática educativa" (Broadfoot, 1996, p. 07). Destaca que essas avaliações têm exercido a função de racionalização e controle sobre os serviços educacionais e prestação de contas tanto ao Estado quanto à sociedade.

Segundo a autora, essa *accountability*, compreendida enquanto prestação de contas, pode assumir diversas formas, a depender do país. Ela desenvolve sua argumentação explicando que em alguns países a ênfase pode recair sobre procedimentos de **garantia** de qualidade, como a autoavaliação institucional (em que a escola se responsabiliza por sanar suas dificuldades particulares) ou a avaliação docente,

---

<sup>1</sup> Este texto sintetiza aspectos essenciais da temática da avaliação em larga escala no Brasil, já tratados pela autora no texto: Sistematizando o debate: limites, desafios e possibilidades das avaliações de sistemas educacionais. In: Adriana Bauer; Bernardete A. Gatti; Marialva R. Tavares. (Org.). Ciclo de Debates Vinte e Cinco Anos de Avaliação de Sistemas Educacionais no Brasil: origem e pressupostos. Ied. Florianópolis: Insular, 2013, v. 1, p. 177-191.

enquanto que em outros pode enfatizar os procedimentos de **controle** de qualidade. Independentemente da ênfase dada, o uso de diferentes procedimentos de avaliação formal para exercer controle, por meio do que a autora chama de “linguagem da *accountability*”, tem se tornado uma característica típica e proeminente das políticas educacionais, nas quais a avaliação assume papel central.

No Brasil, percebem-se ações em ambos os sentidos: tanto na dimensão de prestação de contas e controle da qualidade, quanto na dimensão de responsabilização. A mídia tem noticiado com frequência propostas de ações que evidenciam tal afirmação. Em agosto de 2012, por exemplo, uma semana após terem sido divulgados os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que mostravam estabilidade nos resultados obtidos pelo ensino médio (e não o crescimento contínuo esperado) foi noticiada a intenção do Ministro da Educação, Aloísio Mercadante, de substituir os resultados da Prova Brasil pelos do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) no cálculo do Ideb desta etapa da Educação Básica. Essa medida fazia parte de um programa maior de reformulação do Ensino Médio, que propunha a reorganização do currículo de acordo com a matriz de referência do Enem, com ênfase em áreas do conhecimento, diminuindo o número de disciplinas para focalizar o ensino em Matemática, Língua Portuguesa e Redação, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Ainda que discussões acerca da reforma do Ensino Médio sejam importantes, chamou atenção, naquele momento, o caráter de urgência que, de repente, elas assumiram, em resposta ao resultado do Ideb, índice que apresenta seus limites técnicos, como tratado por Oliveira (2013), por exemplo.

Tal proposta de mudança para o Ensino Médio, realizada, à época, em razão dos resultados das avaliações (Prova Brasil e Enem) e índice delas decorrentes (Ideb) ilustram uma tendência de direcionamento curricular que vem sendo bastante polêmica em relação aos possíveis usos dos resultados das avaliações para gestão de redes de ensino, evidenciando uma lógica de gestão do sistema de ensino a partir das avaliações e dos índices e metas quantitativas existentes.

Outra ação, realizada pelo governo de Minas Gerais, também é ilustrativa do debate. Nesse estado, é comum que se coloquem placas na frente das escolas, em local de fácil visibilidade, com dimensões de 1,2m por 0,8m, com o objetivo de publicizar à comunidade local o Ideb por ela obtido, sob a justificativa de que a população tem o direito de conhecer a situação de cada unidade de ensino e que tal ação denotaria transparência da gestão pública.

Segundo informações divulgadas pelo governo de Minas Gerais à época da decisão, além do nome da escola e da Superintendência Regional de Ensino a qual ela pertence, outros dados disponíveis na placa são o índice atingido pela escola no Ideb, apresentado por nível de ensino, a média da rede pública no município e a média da rede estadual de Minas Gerais, propiciando, assim, o estabelecimento de comparações entre escolas da rede. Não constariam, no entanto, da placa, dados sobre os recursos recebidos pela escola, número de alunos atendidos ou outros aspectos de infraestrutura que poderiam auxiliar a população a compreender as condições de funcionamento da unidade escolar, por exemplo, e que também seriam de “interesse público” em uma “gestão transparente”.

Deve ficar claro que não se advoga, neste texto, a publicização desse tipo de informação, mas pretende-se mostrar as contradições inerentes a um discurso ao qual subjaz uma visão de responsabilização que, além de verticalizada, ocorre em uma única via, recaindo sobre a escola. Não se fornecem elementos, por exemplo, para se responsabilizar também o Poder Público pela qualidade do serviço educacional ofertado, cujos resultados são representados pelo Ideb. São estes “entendimentos parciais” de conceitos que estão na base das políticas de avaliação na atualidade que devem ser discutidos e esclarecidos. São os limites do uso das informações, bem como usos equivocados que vêm sendo feitos das diversas informações obtidas, que devem ser debatidos mais profundamente, tendo como pano de fundo não somente a garantia do direito dos alunos a uma educação de qualidade, discurso que tem se apresentado esvaziado de sentido, como justificativa de muitas políticas educacionais, mas também a busca pela equidade educacional, que fica distante quando ações governamentais buscam diferenciar, por meio de diversos recursos, as “melhores” e as “piores” instituições, os professores e os alunos.

Sem desconsiderar a importância da avaliação externa de redes de ensino, parece urgente ponderar que problemas sérios podem ocorrer com a supervalorização de um determinado indicador como único resultado a ser percebido e utilizado como base da política educacional.

Ações de política como as citadas anteriormente indicam questões de fronteira acerca das avaliações de sistemas educacionais, bem como a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre dimensões do campo da educação em que a avaliação se insere por parte dos que se dedicam aos estudos nessa área, que se referem às finalidades da educação, ao papel da avaliação na definição da qualidade da educação,

às relações entre avaliação externa, currículo, e formação de professores, bem como aos usos dos resultados das avaliações.

A partir da análise da literatura disponível, podem-se perceber diferentes posicionamentos sobre as potencialidades e limites das relações entre planejamento escolar e avaliação, ou ainda entre resultados de avaliação e processos de gestão educacional.

Cabe questionar, inicialmente, quais seriam as melhores estratégias para estreitar as relações entre avaliação e planejamento e gestão, a partir da percepção de que, apesar do discurso incentivar os usos dos resultados das avaliações para a proposição de ações de formação de professores, não se nota que tais resultados informam decisões relativas ao planejamento; outros questionavam o caráter altamente indutor de algumas ações sobre o planejamento dos sistemas de ensino. Um exemplo citado foi o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) do Ceará, que inspirou o Pnaic (Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa), mas cabe ainda lembrar o Plano de Ações Articuladas (PAR), a ser elaborado pelos municípios com base nos resultados do Ideb.

Argumentos a favor de uma relação mais estreita entre resultados das avaliações e planejamento calcam-se na defesa de busca de maior eficiência na gestão educacional, necessidade de garantir o direito de todos a uma educação de qualidade, importância de um diagnóstico educacional para a proposição mais informada das políticas educacionais e a compreensão das condições necessárias ao alcance dos resultados desejáveis em termos de aprendizagem dos alunos, melhorando os padrões de gestão. Em geral, os defensores desse tipo de uso ressaltam a importância de se procurar alternativas para superar as dificuldades de transformar as indicações que a avaliação em larga escala traz em ferramentas para o gerenciamento das escolas e das redes de ensino, destacando-se a necessidade de uma revisão das formas de disseminação dos dados da avaliação, com vistas a potencializar sua utilização.

No entanto, a partir da análise de diversos trabalhos sobre a temática, pode-se observar também reticências em torno do estabelecimento de relações muito estreitas entre avaliação, planejamento e gestão, que ressaltam a possibilidade de diminuição da autonomia dos municípios em relação às esferas mais centrais do governo ou, ainda, na busca de subterfúgios para melhorar os resultados nas avaliações, secundarizando o papel de outros componentes da qualidade do ensino, como formação dos professores, infraestrutura básica digna, dentre outros aspectos. Preocupações acerca da criação de efeitos indesejáveis de políticas de gestão baseadas apenas em resultados dos alunos,

sem considerar as condições mais amplas em que foram produzidos. Alguns desses efeitos poderiam ser: a produção de desigualdades entre escolas de um mesmo sistema, com a criação de nichos de excelência educacional que, para existir dependem, da alimentação de nichos de vulnerabilidade; a competitividade entre escolas e entre profissionais; o ensino voltado para os testes; o estreitamento curricular; a diminuição de autonomia didática, dentre outros aspectos elencados como efeitos indesejáveis de políticas que visam ao controle dos resultados por meio das avaliações centralizadas.

Outro aspecto central presente na discussão é a necessidade de romper com a lógica de gestão centrada apenas em resultados, agregando-se elementos de processo às avaliações. Os alertas da literatura destacam os riscos relativos às avaliações de processos de ensino assumirem uma perspectiva meramente tecnicista, não auxiliando a entender o que ocorre na escola.

Cabe destacar que há, certamente, uma tensão entre o que se refere ao uso dos resultados das avaliações para o planejamento e a gestão educacional. O que estaria na base dessa tensão? Desacordos em relação à lógica gerencialista cada vez mais presente na área educacional? Ou questões de fundo, que resvalam no binômio centralização-descentralização no tocante à gestão pública do ensino? Quais os limites entre a desejável autonomia dos entes federados e das instituições de ensino e o papel do Estado no sentido de direcionar suas políticas e garantir o direito de todos à educação de qualidade? Tais questões parecem constituir o cerne do debate sobre os usos dos resultados das avaliações para o planejamento do ensino e a gestão educacional, havendo ainda muito a debater a esse respeito.

Sobre avaliação e formação de professores, pode-se dizer que os dados das avaliações têm sido pouco utilizados para auxiliar os professores nas intervenções visando à melhoria do aprendizado do aluno, marcando certa dificuldade dos responsáveis pelas avaliações de trabalhar os dados de forma a fornecer subsídios ao trabalho dos docentes, marcando uma contradição inerente às políticas de governo: ao mesmo tempo em que haveria um empenho em direção à melhoria dos resultados educacionais, muitas políticas propostas para os docentes não contribuiriam para esse fim.

Observa-se que há certa desarticulação entre as políticas educacionais voltadas aos docentes: pouco foco na formação inicial de qualidade, um discurso que valoriza as avaliações externas como balizadoras dos programas de formação continuada, mas, ao mesmo tempo, uma desarticulação entre o currículo proposto em alguns cursos de

formação e as diretrizes curriculares para o ensino na sala de aula. Soma-se a isso o alto investimento em ações de formação continuada visando à instrumentalização do professor para o trabalho e o domínio dos conteúdos pedagógicos e de ensino, ao invés de ampliar a discussão sobre a formação inicial dos professores, que poderiam ser alvo de políticas mais focalizadas, dirigindo o debate para quais seriam caminhos desejáveis para a formação inicial de professores.

Cabe destacar, ainda, as políticas de bonificação, que começam a ser delineadas a partir dos resultados dos alunos nas avaliações externas e em larga escala podem assumir um caráter de indução do trabalho do professor nas escolas, produzindo efeitos negativos, como a redução curricular.

No que se refere às relações entre avaliação externa e currículo, tem-se denunciado, reiteradamente que, no Brasil, houve uma inversão de lógica quando, primeiramente, foram propostas as Matrizes de Referência da Avaliação, para depois se pensar no currículo, sendo que a avaliação deixa de ser uma das etapas do currículo e passa a determiná-lo (Barretto, 2013).

As discussões acerca das implicações das avaliações sobre o currículo, com ênfase para o debate sobre se elas estariam sendo indutoras ou redutoras do trabalho realizado nas escolas, tem sido alvo de pesquisas acadêmicas recentemente. Há relatos de pesquisa que destacam tanto uma influência perversa sobre a definição curricular das escolas, ficando o trabalho focalizado apenas nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática, quanto aspectos positivos de municipalidades que organizaram melhor o ensino ao seguirem as matrizes curriculares das avaliações. De todo modo, pode-se dizer que as influências das avaliações sobre os conteúdos do ensino e, principalmente, sobre as estratégias utilizadas pelos professores para ensinar, ainda é pouco explorado nas pesquisas acadêmicas, sendo necessário um esforço coletivo de pesquisa temática a fim de avançar no conhecimento existente, que conta com produções importantes mas, sem dúvida, ainda é esparso e pontual.

No entanto, é possível destacar um aspecto que está no cerne da discussão: as relações entre os fins e objetivos da educação, seu papel para o desenvolvimento do país e as indicações curriculares para os sistemas de ensino e as escolas.

Como destaca Oliveira (2013), é necessário rediscutir o papel da educação como motor da promoção de desenvolvimento do país, debate abandonado desde a década de 1980 devido a suas marcas tecnicistas, mas que deveria ser ressignificado, visto que se relaciona diretamente com a definição de fins e objetivos educativos e, portanto, com o

estabelecimento de um currículo informado pelas finalidades educativas, e não pelo que se consegue medir em avaliações externas em larga escala.

Oliveira (2011), ao qualificar como ideológico o discurso da importância da educação para a qualificação da força do trabalho na conjuntura da Teoria do Capital Humano, argumenta que atualmente esse vínculo é mais expressivo, devido às mudanças nas formas de organização do trabalho e as conseqüentes demandas que estas apresentam para a formação do trabalhador, que precisa ser mais qualificado e especializado, apto a “aprender a aprender”, “ao longo da vida” (expressões utilizadas por Jacques Delors) e de resolver problemas de forma racional e flexível. Ou seja, enfatiza-se a formação geral, ou formação para a cidadania, mais do que a formação profissional da forma como foi organizada no Brasil, com caráter mais técnico.

Para além de discutir a atualização das diversas matrizes curriculares das avaliações, questão mais que necessária e apontada reiteradamente pelos participantes do evento, caberia propor uma discussão de fundamentos da educação, seus objetivos no século XXI, para então adentrar no debate do currículo necessário para concretizar o projeto educativo acordado. Ao que parece, enquanto essa discussão mais ampla não for ensejada, pouco se poderá avançar no sentido de compreender, de fato, as imbrincadas relações que estão se dando entre avaliação e currículo no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Para isso, um passo importante é ampliar, no Brasil, a produção de pesquisas de qualidade e rigor científico sobre os efeitos das avaliações de sistemas e das políticas de responsabilização, para alimentar discussões mais informadas sobre a temática, a fim de suprir a necessidade de produção de mais conhecimento empírico para embasar as discussões não somente sobre os efeitos das políticas de responsabilização e de avaliação, mas também sobre o entendimento dos aspectos que influenciam o trabalho realizado na escola.

Finalmente, cabe afirmar a importância da reflexão acerca dos significados conceituais dos termos assumidos pelas políticas educacionais que estão sendo concretizadas nos diversos âmbitos da federação, indo além dos discursos das políticas e procurar dissecar os princípios e pressupostos políticos que lhes são subjacentes, a fim de compreender os jogos e interesses políticos que, muitas vezes, ficam relegados a segundo plano, enfatizando-se discussões que estão na periferia da problemática em análise.

A leitura atenta dos materiais permite perceber que na base das tensões e contradições das políticas de avaliação, bem como na raiz das divergências os diversos estudiosos da temática, estão discussões de fronteira não somente do campo da avaliação educacional, mas da educação em seu sentido mais amplo. Para que serve a educação formal? Qual o currículo que se deseja para concretizar esse projeto educativo? O currículo deve atender às diversidades, ou comprometer-se com a garantia de igualdade de oportunidades a todos e, portanto, ser comum a todos os estudantes? Que características são necessárias a um professor para que possa concretizar na escola, instituição complexa e multifacetada, o currículo proposto? Que princípios de gestão escolar e gestão de sistemas de ensino concorrem para uma educação de qualidade, em um sistema equitativo? Qual o papel do Estado na consecução desse direito, e da equidade?

Além disso, há que se discutir a imperiosa necessidade de se planejar e elaborar as políticas educacionais de forma articulada e convergentes. Uma política de avaliação não pode estar isolada de políticas de ensino, políticas de formação de professores, políticas de apoio didático-pedagógico e políticas de gestão de escolas, por exemplo. A garantia de articulação, simultaneidade e sequencia são condições para a consecução de políticas educacionais consequentes e que propiciem o avanço em direção à qualidade e à equidade em educação.

## Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** SãoCortez, 2000.
- BARRETTO, E. S. de S. As novas relações entre o currículo e a avaliação. **Retratos da Escola**, v. 7, p. 133, 2013.
- BROADFOOT, Patricia. **Education, assessment and society: A sociological analysis.** Open University Pres, 1996.
- OLIVEIRA, R. P. A utilização de Indicadores de Qualidade na unidade escolar ou porque o Ideb é insuficiente. In: BAUER, A; GATTI, B.A. (Org.). **Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil** - implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. 1ed. Florianópolis: Insular, 2013, v. 2, p. 87-100.
- OLIVEIRA, R. P. de. Educação e desenvolvimento: retomando um vínculo ineludível. **Seminário Internacional de Educação e Desenvolvimento: Integrando Políticas.** Unesco, 2011.