

## **AVALIAÇÃO DE SISTEMA: A SUPERAÇÃO DA COMPETIÇÃO/ COMPARAÇÃO E A SUA UTILIZAÇÃO PARA DIAGNÓSTICO E TOMADA DE DECISÃO<sup>1</sup>**

Há uma expectativa grande de que as avaliações de sistemas de ensino dêem conta de apontar as soluções para todos dramas da educação:

pesquisas consistentes sugerem que as pessoas atuam mais nas áreas nas quais elas serão avaliadas. (...). Indicadores não apenas medem a realidade, mas eles a modificam. (...). Como é possível notar, os efeitos de altas apostas nos indicadores [avaliativos] podem algumas vezes ser contra-produtivos (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 37).

As avaliações dos sistemas de ensino, mesmo com aquela expectativa, "apenas" apontam os problemas e não os resolvem (VIANNA, 2003, p. 10). É verdade que há um aspecto subjetivo nas avaliações desta natureza que pode somar-se àquela idéia de que elas, de *per si*, possam alterar a realidade educacional. Mas, justamente, o papel dessas avaliações é o de levantar informações que possam ser úteis na administração das redes/sistemas de ensino, pois o que a avaliação faz é identificar aspectos da prática pedagógica já desenvolvida e mostrar de que forma essa prática tem ou não problemas.

Este panorama pode não explicitar de forma adequada a realidade pedagógica de cada classe de aula e, menos ainda, de cada aluno avaliado, uma vez que os processos avaliativos aplicados em sistemas de ensino utilizam uma metodologia que nem sempre é condizente com o que acontece nos espaços educativos das escolas brasileiras. Ou seja, a prova aplicada aos alunos através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), por exemplo, em matemática ou língua portuguesa, pode não estar adequada quanto ao conteúdo e quanto à forma em que o conteúdo foi trabalhado nas diferentes salas de aula do Brasil.

Porém o objetivo de uma avaliação desta natureza não é, ou pelo menos não tem sido, o de mostrar o perfil de desempenho pedagógico das

---

<sup>1</sup> Texto extraído do Caderno 4 da Coleção Gestão e Avaliação da Escola Pública. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de [et al.]. **Gestão e avaliação da educação escolar**. Universidade Federal do Paraná, Pró-Reitoria de Graduação e Ensino Profissionalizante, Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores; Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. - Curitiba: Ed. da UFPR. 2005, p.23-32. 42 p. - (Gestão e avaliação da escola pública; 4)

escolas nas quais as provas são aplicadas, de maneira isolada, mas o de estabelecer perfis pedagógicos mais ampliados, por estados ou por regiões geoeeducacionais.

### **O Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB**

Este Sistema começou a ser engendrado na metade da década de 80 do século passado, quando, no período denominado de "Nova República", o país clamava pelas soluções dos históricos problemas educacionais brasileiros e se começou a construir um relativo consenso, nas entidades governamentais, no sentido de que as soluções para os problemas educacionais dependiam cada vez mais do estabelecimento de um rigoroso programa de avaliação da educação. A constituição de um programa dessa natureza passou, então, a ser sistematizada na busca de coleta de informações acerca do "que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era o responsável pelo produto obtido" (PESTANA, 1998, p. 66).

Foi em 1995 que o sistema atingiu todo o território nacional e todas as redes de ensino, mas mesmo em anos anteriores já havia a aplicação de provas padronizadas nacionalmente para medir o desempenho estudantil, concepção esta que ainda edifica o SAEB. E ele vem sendo aplicado desde então a cada biênio (1997, 1999, 2001 e 2003).

O Ministério da Educação, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), instituição organizadora do sistema, entende que este sistema se apresenta como uma ferramenta de gestão escolar, uma vez que ele poderia apontar as falhas dos sistemas de ensino e, particularmente, os problemas mais locais: "as escolas não têm clareza sobre onde devem chegar e, muitas vezes, nem sabem de que bases partem" (*idem, ibidem*). Porém, mesmo tendo entre seus objetivos identificar falhas locais, a metodologia do SAEB é voltada para a caracterização do conjunto do sistema e, portanto, não tem privilegiado a avaliação individual das escolas ou dos alunos. Isto tem implicações inclusive na metodologia utilizada para elaborar e para analisar as provas. Neste sentido, o SAEB difere do ENEM, criado posteriormente para avaliar as competências dos estudantes que concluem o ensino médio, pois neste caso a metodologia utilizada prevê a avaliação do indivíduo.

Além de conhecer a habilidade dos alunos nas disciplinas de língua

portuguesa e matemática, o objetivo explícito do SAEB, descrito no Plano Amostral de 2001, é a aplicação das provas para alunos das 4as. e 8as. séries do ensino fundamental e para o 3º. ano do ensino médio, visando produzir estimativas confiáveis acerca daquela habilidade. Mas o SAEB não apenas aplica as provas. Juntamente com a aplicação das provas, há o preenchimento de um conjunto de questionários pelos próprios alunos, pelos professores e pelos diretores das escolas envolvidas. Esses questionários objetivam apresentar respostas para possíveis tendências no desempenho escolar medido pelas provas.

Há diversas críticas feitas ao SAEB, como o fato de ele acabar definindo a pauta do que deve ser ensinado na educação básica, uma vez que estabelece um padrão (perfil mínimo), ao cobrar um conjunto de conhecimentos das diferentes áreas de ensino, podendo ser entendido, inclusive, como o currículo oficial; todavia, mesmo com essas críticas, as informações coletadas por este sistema são pouco utilizadas, quer na pesquisa, quer na ação executiva pública pelos diferentes governos. Outro aspecto das críticas diz respeito ao fato de que o SAEB ignora as diferenças regionais/locais:

Um instrumento de medida (...) pode ser válido para um curso, mas não para outro. Pode ser válido para um currículo, mas não para outro; para um professor, mas não para outro, inclusive, pode ser válido para uma escola, mas não o ser para outra instituição (VIANNA, 2003, p. 34).

E mais particularmente sobre o uso indiscriminado de escalas padronizadas nacionalmente:

será razoável colocar centenas de milhares de sujeitos em uma única escala (...), ignorando completamente a diversidade social, econômica, cultural e educacional dessa população e as distorções que influenciam a caracterização dos vários índices de desenvolvimento humano? Não seria razoável (...) construir normas diferenciadas por regiões, levando em conta a diversidade das características individuais? (VIANNA, 2003, p. 56-57).

Estas críticas são fundamentais para que se possa analisar a pertinência de o poder público continuar investindo num modelo deste tipo e colocar em questão a possibilidade de democratizar a decisão sobre para que e como realizar a avaliação de sistemas de forma padronizada nacionalmente. De toda forma, elas não modificam o fato de que há dados sendo produzidos e parece necessário o debate sobre o uso destes dados como instrumento de melhoria da ação pública, ou simplesmente na reprodução da lógica da competição.

## **O problema da comparação/competição:**

Muitas vezes, junto com aquelas críticas, há outras que discutem se há necessidade de se ter um sistema desta natureza em funcionamento no país. Essas críticas estão ancoradas na idéia de que o SAEB, assim como outros processos nacionais de avaliação (o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (ENC), o "provão" do ensino superior, ou estaduais, apenas se propõem a levantar dados para que se estabeleçam condições para uma comparação linear entre alunos, instituições educacionais, cidades, estados ou regiões do país. Esta comparação permitiria a concorrência, vale dizer, os administradores das redes/sistemas de ensino, de posse dos dados do sistema de avaliação, poderiam utilizá-los para solidificar uma política de competição entre instituições educacionais, constituindo, por exemplo, programas de incentivo financeiro para aquelas instituições com melhor desempenho no processo de avaliação. Para aquela linha de crítica, esta perspectiva de entendimento dos dados emersos das avaliações ignora que:

a comparação entre padrões não significa, necessariamente, identidade de desempenhos. O ato de comparar tem muito pouco de certeza, não se constitui em um procedimento de rigorosa análise estatística. A comparação resulta de um julgamento humano, sujeito, dessa forma, à falibilidade, considerando também que o conceito de comparar é extremamente vago (VIANNA, 2003, p. 59).

A comparação pode ser perigosa e danosa à solução dos problemas educacionais, pode provocar uma interpretação superficial dos dados e ignorar aquelas diferenças regionais/locais e, principalmente, pode não perceber a realidade pedagógica como ela acontece, pois há determinantes sociais, econômicos, culturais, que impactam no processo avaliativo e que, via de regra, são desconsiderados pelos procedimentos padrões nas avaliações de sistemas de ensino.

Alguns cuidados, contudo, vêm sendo tomados neste sentido, de sorte a minimizar esse uso indevido da avaliação. No SAEB, assim como no ENEM, os resultados dos alunos e das escolas não são publicizados, de modo que somente o aluno ou a escola em questão podem receber as informações sobre o seu desempenho. No SAEB, em particular, o manuseio dos próprios microdados é bastante controlado pelo INEP, não sendo externado aleatoriamente, pois isto poderia provocar conseqüências muito negativas naquele sentido da comparação/competição. Mesmo porque, sempre cabe lembrar, o SAEB

foi feito até 2003, a partir de grupos amostrais e, portanto, não tem sentido pretender comparar unidades isoladas.

Ainda assim, os relatórios com os resultados do SAEB, quando externados provocam, quase que inevitavelmente, comentários superficiais da imprensa e da sociedade sobre qual(is) estado(s) ou região(ões) do país tiveram o melhor ou pior desempenho. Isto se deve, em parte, à pequena cultura de avaliação que temos na sociedade e na educação brasileiras. Estamos pouco acostumados a pensar na avaliação em perspectiva diferente deste pressuposto da comparação/competição. A idéia de cotejar o resultado encontrado pela avaliação com os objetivos propostos inicialmente, com o intuito de identificar problemas educacionais e reorientar o rumo do trabalho pedagógico nas diferentes classes, escolas, cidades, estados e regiões brasileiras, definitivamente, não compõe parte ainda do pensamento sobre a educação neste país.

O processo de padronização dos testes nacionais de resultados educacionais voltados à comparação/competição pode também concorrer contrariamente aos interesses mais importantes da educação escolar, como o próprio sentido do desenvolvimento individual das pessoas, uma vez que, para comparar e estabelecer bases equivalentes de competição, é necessária a constituição de uma avaliação estandardizada:

quando o Estado regula resultados, (...), por imposição de testes de resultados educacionais estandardizados, seu esforço para produzir igualdade educacional termina degradando-se. Individualidade, criatividade e profundidade são perdidas; tudo o que resta é uniformidade, convencionalidade e habilidades triviais (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 10).

A avaliação estandardizada, centrada no desempenho do aluno, pode levar a efeitos perversos no contexto da própria organização da escola, na medida em que, ao centrar os testes nos alunos, pode incentivar práticas de exclusão na escola:

os alunos com problemas de comportamento, ou com dificuldades de aprendizagem, tenderão assim a ser excluídos de algumas escolas porque podem afectar a imagem social destas organizações ou, ainda, porque podem sobrecarregar os recursos humanos e materiais disponíveis. (...) Entre outros efeitos, o processo de competição, promovido pela possibilidade prática de realizar escolhas educacionais, tenderá a concentrar em algumas escolas, altamente selectivas, os alunos percebidos como os melhores (AFONSO, 2002, p. 90-91).

No Brasil, a Constituição Federal garante a igualdade de condições de acesso a todos na escola pública. Entretanto, isto não tem impedido que escolas centrais e tradicionais, como institutos de educação e colégios militares, escolas mantidas pelo poder público como as demais, promovam testes de acesso sob a justificativa de muita demanda. Apesar de estas práticas serem anteriores e antecederem à existência de testes estandarizados, a combinação dessas duas práticas tende a reforçá-las mutuamente.

Além disto, na medida em que se alimente uma perspectiva equivocada de competição entre escolas e as escolas não possam, por princípio constitucional, selecionar os alunos no ingresso, sabemos que infelizmente ainda perduram no nosso sistema escolar formas de seleção como as antigas [mas persistentes] formas de organização das turmas em tipo A, B e C; fortes, médios e fracos. Superar definitivamente práticas autoritárias no âmbito da avaliação escolar implica submeter a discussão da avaliação seja da aprendizagem, seja do sistema de ensino, a uma concepção formativa, em que a avaliação é instrumento de tomada de decisão para intervenção no processo e não motivo de competição.

Neste sentido, Afonso (2002) sintetiza o papel da avaliação como processo de rearticulação entre sociedade civil e estado na perspectiva do controle social:

a avaliação formativa (que está longe de ter esgotado todas as suas potencialidades) pode cumprir um papel de rearticulação do Estado com a comunidade, na medida em que ajudar a promover a aprendizagem dos saberes e objetivos curriculares comuns, que decorrem de uma escola básica como projeto de um Estado democrático, sem excluir as subjetividades e as necessidades que se expressam na e pela comunidade. (...) A gestão da regulação e da emancipação é um processo extremamente complexo e difícil. Não depende apenas dos professores, embora sejam estes que estão em melhores condições de mediar as exigências do Estado e as expectativas e necessidades da comunidade, sobretudo quando a autonomia profissional é posta ao serviço de projetos que aproveitam da autonomia relativa do próprio sistema educativo e das ambigüidades das políticas educativas (AFONSO, 2002, p. 130).

A substituição de uma perspectiva de competição, própria do mercado e estranha à natureza da escola, implica uma construção de outra compreensão do papel da avaliação. Certamente, como destacou Afonso, tal processo tem, nos professores, sujeitos fundamentais, ainda que implique também outra postura dos dirigentes dos sistemas de ensino e da sociedade em geral.

## **Avaliação para o diagnóstico e para a tomada de decisões:**

Talvez por conta desta pequena cultura avaliativa, seja bastante complexa a implantação de uma avaliação censitária no país, isto é, a criação de um sistema de avaliação que atinja todas as disciplinas, todos os professores, todos os alunos, todas as séries, todas as escolas, país afora. Este esforço demandaria, antes de tudo, o trabalho conjunto de todos os educadores do país, os quais seriam chamados para discutir forma e conteúdo desta avaliação, ocupando um papel de sujeitos no processo, posto que são os sujeitos do cotidiano da educação realizada no país.

Esta dificuldade não nos impede, contudo, de implantarmos, em nossas escolas e cidades, propostas democráticas de superação da avaliação para a competição. Como vimos no item 1 desta unidade, as avaliações da aprendizagem e institucional são muito importantes para a gestão democrática da escola pública, em especial porque nos permitem construir um diagnóstico da realidade educacional/escolar e, com isto, sustentar um processo mais qualificado de tomada de decisões, de planejamento das nossas ações. Exatamente por isto é importante que as redes municipais, especialmente, discutam alternativas para a constituição e/ou participação em propostas já consolidadas de avaliação de todo o conjunto de seus alunos.

É verdade que as escolas podem, simplesmente, utilizar os dados que emergem todos os dias das práticas avaliativas que são realizadas nas classes de aula, mas nem sempre a cidade tem um panorama do desenvolvimento pedagógico de todas as suas escolas, professores e alunos. Esta sugestão, contudo, não pode ser interpretada simplesmente como a implantação de um "mini-SAEB" em cada cidade brasileira. Trata-se, sim, de os administradores das redes/sistemas de ensino discutirem com a sociedade e com os profissionais da educação uma proposta de avaliação de toda a rede/sistema de ensino, com todo o zelo com as informações, evitando a exposição inadequada de escolas e pessoas, mas com o intuito de construir um sólido banco de dados sobre o desenvolvimento pedagógico naquela cidade, o qual pode ser muito útil para a gestão da rede/sistema de ensino e, especialmente, para as próprias escolas.

A avaliação de sistemas de ensino deve estar, portanto, ancorada no princípio e no método democrático que sustentam a gestão da rede/sistema de ensino e a gestão da escola. Por isto, a sua constituição deve estar voltada, como mostra (VIANNA, 2003, p. 80), a:

*"I) elevar os padrões de ensino muitas vezes bastante comprometidos em algumas instituições"*: uma vez que a avaliação não pode estar, em nenhuma hipótese, desvinculada da qualidade do ensino;

*"II) ajustar os processos de ensino à aprendizagem como o uso de metodologias adequadas e que devem ser de domínio dos professores, o que nem sempre ocorre"*: e isto se dá na medida em que a avaliação padronizada estabelece um roteiro, sustentado no currículo, o qual deve estar à altura do desenvolvimento científico das diferentes áreas da educação, particularmente da didática e metodologia do ensino;

*"III) contribuir para a formação de cidadãos que possam desafiar a complexidade de uma sociedade tecnológica"*: já que a avaliação não se desincompatibiliza dos grandes objetivos educacionais; e

*"IV) proporcionar aos responsáveis pela tomada de decisões educacionais o feedback necessário para que prevaleça o bom senso que, na prática, conduz ao acerto das ações"*: aspecto este que é a própria razão prática da avaliação, qual seja, de permitir uma leitura mais qualificada do desenvolvimento pedagógico (diagnóstico), com o escopo de superar os problemas da educação escolar (no processo de planejamento democrático).

Considerada desta forma mais ampla, a avaliação torna-se instrumento de acompanhamento do processo de realização da função social da escola. Certamente, é difícil avaliar o trabalho da escola, sem conhecer o produto deste trabalho, qual seja, o aluno educado. Entretanto, fazer isto não é uma tarefa fácil. O que indica que o aluno efetivamente aprendeu? Esta é a marca das polêmicas. Em que medida o desempenho nos exames realizados pelo sistema indica apropriação do conhecimento, mudança na condição dos sujeitos?

Assim, em que pese o desenvolvimento do aluno ser o coração das preocupações da escola, não é suficiente para avaliar este processo considerar apenas os resultados dos alunos; é necessário considerar o contexto em que este sujeito interage, reflete e que condições tem para isto. Ou seja, a avaliação está intimamente relacionada à qualidade da escola oferecida, posto que, se não cabe avaliar para premiar ou castigar, cabe avaliar para redirecionar o processo e para intervir nas



condições de qualidade oferecidas a professores e alunos na construção do trabalho pedagógico.

Neste sentido, avaliar o processo educacional é mais que avaliar o aluno, implica definir o conceito de qualidade de ensino. Para isto, a construção de indicadores de qualidade é interessante, de forma que no lugar de padronizarmos os resultados esperados dos alunos, possamos padronizar as condições de ensino ofertadas, assegurando, assim, igualdade de condições de acesso ao conhecimento. No próximo tópico discutiremos a questão do uso de indicadores no contexto da avaliação da escola como avaliação institucional.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, A. **Janela avaliação educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2002.

APPLE, M. W. **Educando à direita: mercados, padrões, deus e desigualdade**. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2003.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: Educação e Sociedade. **Revista de Ciência da Educação**. vol. 23, nº 80, p.49-71. São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, setembro 2002.

BRASIL, MEC/INEP. **Qualidade na educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental**. Brasília: INEP, abril/ 2003.

BRASIL, MEC/INEP. **Qualidade na educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do ensino fundamental**. Brasília: INEP, dezembro/ 2003.

BRASIL, MEC/INEP. **Estatísticas dos professores no Brasil**. Brasília: INEP, 2003.

BRASIL, MEC/INEP. **Censo escolar. Sinopse estatística da educação básica 2002**. Brasília: INEP, 2003.

BRASIL, MEC/INEP. **O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil 1990-2000**. Brasília: INEP, 2004.

BRASIL, MEC/INEP. EDUDATA <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>, em 27/07/2004.

BRASIL. MEC/INEP. **Plano amostral do SAEB 2001**. Brasília: INEP, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 1999.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/1996**.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. **Boletim de Acompanhamento Fiscal**. Brasília, setembro de 2003.

CAMARGO, R.; OLIVEIRA, J.; CRUZ, R.; GOUVEIA, A. **Relatório de pesquisa: problematização do conceito de qualidade presente na pesquisa custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade**. Brasília: INEP/MEC, 2004

CASSASSUS, J. A. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nov. 2001, nº 114, p.7-28.

DARLING-HAMMOND, O. L. e ASCHER, C. **Creating accountability in big city schools**. Urban Diversity Series, nº102, march, 1991.

KRAWCZYK. **Em busca de uma nova governabilidade em educação**. In: OLIVEIRA, D. e ROSAR, M. F. Política e gestão da educação na América Latina. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, R. e CATANI, A. [org.]. **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PARO, V. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79, n. 191, p. 65-73, jan./abr. 1998.

RAICHELES, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, N. **Por uma nova escola - o transitório e o permanente em educação**. São Paulo: Cortez/ Autores Associados, 1985.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

SPÓSITO, M. P. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 1993

SOUZA, S. Z. L. e OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: Educação e Sociedade. **Revista de Ciência da Educação**. vol. 24, nº 84. São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, setembro 2003.

VIANNA, H. M. **Avaliações em debate: SAEB, ENEM, Provão**. Brasília: Plano, 2003.