

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Olgaíses Cabral Maués

Universidade Federal do Pará

olgaises@uol.com.br

Resumo: O trabalho apresenta o resultado parcial de uma pesquisa em andamento, buscando evidenciar o papel que a avaliação educacional desempenha na contemporaneidade, modificando o *ethos* pedagógico, alternando o currículo e o trabalho docente. Por meio do levantamento de dados de documentos da OCDE e do PREAL busca-se evidenciar a concepção de avaliação desses organismos, ao mesmo tempo fazendo a relação com as políticas de avaliação adotadas pelo Brasil. Os resultados indicam que a avaliação passou a ter uma centralidade nas ações governamentais, representando uma nova regulação das políticas educacionais. Também o texto aborda o papel do Estado Avaliador e as consequências na educação.

Palavras-chave: avaliação; estado avaliador; organismos multilaterais.

INTRODUÇÃO

A partir da reforma do Estado brasileiro, a avaliação tem ganhado cada vez mais uma centralidade na educação, procurando vincular o financiamento dessa área aos resultados apresentados pelos exames externos, relacionando os currículos dos cursos às demandas apresentadas nas provas, indicando a estrutura dos Cursos de Formação de Professores, dentre outras ações. Ressalte-se que a avaliação não surge nesse momento, final do século XX e na primeira década do século XXI, mas sim que ganha nesse período maior destaque em função do surgimento daquilo que vem representando, ou seja, uma nova regulação da educação guiada pela lógica do mercado e pela transferência para a sociedade civil das responsabilidades sociais.

O Estado, no papel de regulador, estabelece os ordenamentos necessários para o funcionamento da sociedade, e aí se inclui a educação, descentraliza ou desconcentra as ações de implementação das políticas, estabelece os objetivos, condiciona o financiamento às metas atingidas e estabelece um sistema de avaliação que garanta a “obrigação dos resultados”. Observe-se que a descentralização adotada pela reforma não inclui a redistribuição de responsabilidade juntamente com atribuição de autonomia de decisão. Ao contrário, há uma centralização das decisões nas mãos do governo federal.

No contexto de um projeto financiado pelo CNPq e pela CAPES¹ estamos constituindo um Observatório do Trabalho Docente, construindo um banco de dados que permita que se tenha informações sobre o Trabalho Docente, incluindo textos, dados produzidos e coletados por grupos de pesquisas que apresentem informações sobre o trabalho pedagógico, a avaliação educacional, as condições de trabalho, a precarização, a flexibilização, a intensificação, o adoecimento, a formação, a organização, a resistência e a valorização docente.

Este texto está dentro desse escopo, isto é, de produzir material, a partir de investigação, de levantamento bibliográfico e documental e tem como objetivo analisar o papel que a

avaliação, enquanto uma nova regulação educacional vem desempenhando como política, buscando identificar de que maneira a centralidade a ela atribuída vem tendo repercuções no processo educacional, incluindo os conteúdos a serem ensinados e a forma como os mesmos são apresentados pelos professores a partir dos resultados das avaliações padronizadas.

O papel da avaliação

A década de 1990 foi pródiga (para o bem e para o mal) em estabelecer políticas para a educação, em todos os níveis e modalidades. A política de avaliação da aprendizagem já vem delineada na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) que aponta de forma clara que a União deve assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior. Afonso (2005) informa que a OCDE indica que há nos dias atuais uma renovação de interesse pela avaliação, sendo três as razões que despertaram essa motivação: 1. a necessidade dos países de disporem de uma mão de obra qualificada; 2. a necessidade de um clima de controle orçamentário, sendo uma das medidas uma melhor utilização dos recursos para a educação; 3. e uma divisão de tarefas entre autoridades centrais e locais na gestão das escolas.

O autor citado ressalta que a avaliação é “quase sempre um instrumento fundamental em termos de gestão, destacando que a partir dos anos 1990 as funções mais importantes da avaliação são as referentes à seleção de pessoas e à “gestão produtivista do sistema educativo”. (p.19). Ou seja, com o advento do neoliberalismo, a avaliação sofre influências dessa ideologia que dá sustentação à globalização e com isso se volta prioritariamente para atender as demandas do mercado.

Nessa lógica, a avaliação ganha uma posição de destaque nos sistemas educacionais. No caso brasileiro a avaliação está aliada à reforma do Estado e a sua centralidade está vinculada aos compromissos que o Brasil assumiu a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos em 1990, reiterados na Conferência de Dakar em 2000 e nos Objetivos do Milênio, elaborados pela ONU no mesmo ano e traduzidos em diferentes cúpulas como das Américas e em documentos elaborados por alguns organismos internacionais.

Em todas essas ações, cúpulas e documentos, algumas questões são reiteradas: a universalização da educação fundamental, com equidade (a igualdade deixou de ser destacada), a mobilização de recursos, apontando a necessidade de parcerias com diferentes atores públicos e privados; o fortalecimento de alianças, incluindo às internacionais.

A Avaliação é estabelecida tendo sempre como mote a questão da qualidade. Para alguns estudiosos, a defesa da implementação de sistemas nacionais de avaliação está vinculada ao fato da universalização da educação básica ter ocorrido, de se estar caminhando para uma ampliação significativa de matrículas no ensino médio e superior e que, agora, uma nova etapa precisa ser implementada, qual seja, a garantia da qualidade.

É, pois dentro dessa lógica – compromissos assumidos internacionalmente, que as políticas de avaliação vêm sendo estabelecidas. Precisa-se, nessa análise, levar em conta a

internacionalização da economia, a mundialização financeira, a globalização dos mercados para melhor se entender o papel que desempenha a educação nesse contexto.

Roger Dale (2004) faz uma análise desses fatores para a educação, indagando-se se existe uma Cultura Educacional Mundial Comum (CEMC) ou uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE). Para o autor, na CEMC “o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de estado e de sociedade, mais do que através de factores nacionais distintivos” (p. 426). A outra corrente, à qual Dale diz se filiar, a AGEE, se baseia no fato do reconhecimento que houve “mudanças de natureza da economia capitalista mundial” e que essas influenciaram o processo de globalização, tendo impactos sobre a educação, contudo levando em conta que estes são “mediados pelo local”.

Ou seja, em qualquer um dos casos a educação sofre os efeitos da globalização, com ênfase para a primeira situação, na qual fica evidenciado que os currículos sofrerão uma forte influência internacional.

O mesmo autor, em um artigo de 2009, **Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação**, afirma que há esforços, comprovados, de desenvolvimento de novas formas e modelos de educação supranacionais e desenvolve um raciocínio demonstrativo da predominância dos modelos regionais sobre os nacionais.

Na compreensão de que há uma Cultura Educacional Mundial Comum, na qual o currículo, a formação de professores é definida em nível mundial, há uma necessidade explícita de garantir, por meio das “competências” e das “habilidades”, que isso ocorra e a avaliação passa a desempenhar o papel de garantidor desses objetivos.

Alguns Organismos Internacionais e a Avaliação

A educação tendo entrado no mercado de *commodities*, precisa ter certa padronização que assegure a competitividade e uma mão de obra que possa responder aos apelos dos mercados internacionais. Assim, alguns organismos internacionais defendem a realização de exames em larga escala, padronizados, externos².

Para os intelectuais que integram o **Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación** do Programa para a Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) :

La realización de evaluaciones estandarizadas como forma de conocer mejor la dinámica de procesos y resultados en los sistemas educativos exhibe una tendencia creciente a nivel regional y mundial, en países de muy diversas culturas y orientaciones ideológicas de gobierno. Prueba de ello es la creciente participación de los países en las evaluaciones internacionales como PISA, TIMSS, PIRLS y regionales como SERCE (en América Latina) y SACMEQ (en África), así como el desarrollo de diferentes tipos de sistemas nacionales y sub-nacionales de evaluación en países de todo el mundo. Esta convergencia en torno a la evaluación a gran escala se origina, sin embargo, a partir de intereses y perspectivas diversas en cuanto al rol del sistema educativo. En algunos casos predomina una preocupación por la formación ciudadana y la consolidación de una sociedad democrática; en otros, por la productividad de la fuerza de trabajo y la competitividad de la economía nacional, por las oportunidades de empleo y la movilidad social; en otros, por la eficiencia y eficacia de los sistemas educativos; y en otros, por la legitimidad y credibilidad de las autoridades educativas.

des para el desarrollo integral de las personas y sus posibilidades de participación en la sociedad del conocimiento, o por la equidad y la visión de la educación como uno de los caminos para superar la pobreza. Muchos sistemas de evaluación parten de una combinación de los intereses anteriores. En casi todos los casos se asume que la evaluación puede servir: i) como base para la adopción de políticas educativas mejor fundamentadas; ii) para la mejora de la gestión de los sistemas educativos; iii) como instrumento para la colaboración y el aprendizaje continuo al interior de los mismos. (2008, p., grifos no original)

Para esse organismo a avaliação em grande escala, externa pode contribuir para a produtividade da força de trabalho, para a competitividade da economia nacional, para aumentar as oportunidades de desenvolvimento integral das pessoas e para que estas possam participar da sociedade do conhecimento. Em síntese, o PREAL aposta na avaliação para melhorar a gestão dos sistemas educacionais, para servir como instrumento para a colaboração na aprendizagem e como base para definir as políticas educacionais.

El desarrollo de un sistema nacional devaluación estandarizada puede obligar a realizar una discusión informada sobre qué aspectos del currículo formal son exigibles a todos los estudiantes y a definir con claridad qué es lo que todos los estudiantes deberían haber aprendido al final de cada ciclo

Educativo La mayoría de los currículos en la región están constituidos por largas listas de objetivos y temas, todos deseables pero no todos realizable. La elaboración de pruebas nacionales obliga a definir qué es lo que debe ser considerado como fundamental y, por tanto, lo que todos los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer. Se pueden usar distintos términos para designar a estas definiciones: estándares, competencias fundamentales, indicadores de logro, niveles de desempeño, metas de aprendizaje, criterios de suficiencia, entre otros.p.8

Para fazer face a essa compreensão da necessidade de avaliação externa, padronizada, de larga escala e para garantir a possibilidade dos instrumentos utilizados poderem corresponder às especificidades locais, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou o Grupo de Iberoamericano do Pisa³, cujo objetivo é introduzir na elaboração das provas questões pertinentes à região.

No documento *Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, elaborado pela Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), a questão da avaliação está presente na medida em que a referência são os compromissos da Educação Para Todos (ETP), firmados em Jontien e reiterados em Dakar. O documento das Metas Educativas 2021 chama a atenção para o fato de que os países integrantes do GIP obtêm no exame Pisa resultados inferiores em relação aos países desenvolvidos e esclarece que esses resultados se repetem em outro exame, no caso o SERCE.

Esse fato chama a atenção, segundo a ótica de seus elaboradores, para a necessidade de melhorar a qualidade da educação e ao mesmo tempo para a importância da avaliação como a ferramenta que possibilita o diagnóstico dos problemas e pode também apontar as saídas viáveis.

O PREAL (2008) também incentiva a realização de exames externos nacionais e justifica dizendo que um sistema nacional de avaliação obriga a se fazer uma discussão sobre quais

aspectos do currículo formal devem ser exigidos de todos os estudantes, assim como ajuda a definir com clareza o que todos os estudantes deveriam ter aprendido ao final de cada ciclo educativo. Para esse Programa são as provas nacionais que definem o que deve ser considerado como fundamental para o processo ensino aprendizagem.

A preocupação com a qualidade da educação passa a ser alvo preferencial dos discursos governamentais e de políticas. As próprias Metas 2021 estabelecem a Meta 4 (de 11) **Universalizar a educação e melhorar sua qualidade**. Para tanto, o documento indica o **Programa de melhoria da qualidade da educação** que desenvolverá ações no sentido da prevenção do fracasso escolar, do apoio à leitura e às bibliotecas escolares, à implementação das TICs e da avaliação das escolas, como componentes importantes para o alcance da qualidade. (METAS, 2009).

No modelo adotado na construção do Documento Metas 2021, além da Meta Geral e do Programa respectivo são estabelecidas Metas, Estratégias e Linhas de Ação. No caso específico da Meta 4 (**Universalizar a educação e melhorar sua qualidade**) e Programa 4 (**Programa de melhoria da qualidade da educação**) as Metas sugeridas foram “Contribuir com o desenvolvimento de modelos de avaliação dos sistemas educacionais das escolas e do rendimento dos alunos. **Fomentar a avaliação integral das escolas**. Em relação às Estratégias propostas foram indicadas: **Desenvolver modelos integrais de avaliação dos sistemas educacionais e das escolas**; Colaborar nas avaliações internacionais que se aplicam aos países da região; Estabelecer relações com as instituições internacionais que trabalham no campo dos indicadores e de avaliação, especialmente o IIPE de Buenos Aires, o Laboratório de OREALC e a IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). As Linhas de ação propostas são de Elaborar e difundir modelos de avaliação e de supervisão das escolas e dos professores; Contribuir para a difusão, análise e interpretação das avaliações internacionais.

A questão da avaliação é destacada pelos programas internacionais, o que mostra a importância e a relevância que lhe é dada pelos organismos multilaterais.

A avaliação externa como avaliação padronizada

Para o Preal uma avaliação padronizada é aquela que é elaborada por um centro com o objetivo de conhecer o rendimento dos estudantes de diferentes instituições educacionais, sendo, pois diferente das avaliações que os docentes realizam com fins formativos e somativos.

A UNESCO defende esse tipo de avaliação padronizada e apresenta alguns argumentos para sustentar essa posição. O primeiro deles é que um sistema que presta contas à sociedade, que permite a emissão de juízos de outros requer padrões de desempenho. Um dos motivos alegados por essa organização é de que a ausência de padrões dificulta que o ensino possa atender as demandas da sociedade. O exemplo apresentado é que há reclamações, em todos os níveis, que os alunos apresentam uma carência de conhecimentos básicos, dificuldades em redação, em expressão oral, pouca destreza em cálculo. Para a UNESCO essas reclamações indicam que existe um nível esperado de competências, mas como isso não foi colocado enquanto um

padrão, não se pode exigir responsabilidade e prestação de contas da escola e dos professores.

Por isso para essa organização se faz necessária a elaboração dos padrões que responderiam a questões do tipo : que devem saber os estudantes? Como a sociedade sabe que os estudantes aprenderam o que lhes foi proposto? Para tanto se precisaria estabelecer os padrões de conteúdo curricular, descrever o que os professores devem ensinar; fixar os padrões de desempenho escolar que definem o grau de domínio que os alunos devem demonstrar e os padrões de oportunidades ou condições que definem a disponibilidade de programas pessoal e outros que as instituições proporcionam para que os estudantes possam ser capazes de atender aos padrões de conteúdo e desempenho estabelecidos.

Para o PREAL(2008) as avaliações externas/padronizadas contribuem para tornar visíveis uns conjuntos de aspectos centrais para o trabalho educacional, podendo trazer informações sobre: em que medida os alunos estão aprendendo e o que se espera que eles atinjam ao final de um determinado nível de ensino; o grau de equidade no alcance das referidas aprendizagens; a medida e o modo como as desigualdades sociais e culturais incidem sobre as oportunidades de aprendizagem dos estudantes; a diversidade de práticas educacionais existentes nas escolas e o modo como as mesmas se relacionam com as aprendizagens dos estudantes nos diversos contextos sociais; a maneira como as avaliações padronizadas/externas podem influenciar as condições do processo de ensino-aprendizagem.

O documento do PREal(2008) aponta que a avaliação padronizada/externa traz informações fundamentais e indispensáveis sobre a qualidade educacional, mesmo, reconhecem eles, não sendo um indicador completo e não devendo ser o único tipo de avaliação a ser adotado.

A defesa que é feita por esse Programa para que a região latino-americana adote a avaliação padronizada/externa está apresentada em alguns argumentos tais como: o fato desse tipo de avaliação ajudar a visualizar o resultado educacional do conjunto de estudantes, assim como fornecer informações sobre o real acesso ao conhecimento e as capacidades que os alunos alcançam, o que é mais importante do que os anos de estudo que possam ter. Outros aspectos destacados são que esse tipo de avaliação padronizado/externo ajuda a tornar visíveis um conjunto de aspectos centrais do trabalho pedagógico. O PREAL também destaca que o desenvolvimento de um sistema nacional de avaliação padronizada/externa pode obrigar as autoridades a fazerem uma discussão sobre quais aspectos do currículo formal devem ser exigidos a todos os estudantes e a definir com clareza o que todos os estudantes deveriam ter aprendido ao final de cada etapa.

O Estado avaliador: A cultura do desempenho e da perfomatividade

O surgimento de um Estado Avaliador é decorrente das mudanças que esse ente sofreu, sobretudo a partir dos anos 1990, quando ganhou ares de gerenciador, na lógica do atendimento da eficiência e eficácia, buscando atingir uma qualidade dentro dos parâmetros do mercado. Para tanto a descentralização das ações e a prestação de contas foram duas das ações que marcaram e caracterizaram esse “novo” Estado.

Para Feldefber (2009) a figura do Estado avaliador se caracteriza por aquele ente que conduz a distância o sistema educativo. Essa autora chama a atenção para o fato de que na transformação das funções do Estado, a avaliação vai desempenhar um papel muito importante.

Assim, as políticas de avaliação decorrem desse novo perfil desenhado para o Estado a fim de que este possa sustentar a implementação dessas políticas. Dessa forma a palavra “*accountability*” é introduzida nas línguas latinas, evidenciando a importância da sua utilização prática. Broadfoot (2000) considera a *accountability* como tendo duas etapas; a primeira leva em conta a identificação e a medição das performances dos sistemas educativos em relação aos objetivos previamente definidos. A segunda fase apresenta uma resposta das instituições educacionais, utilizando mecanismos de controle que visam identificar a distância entre os objetivos propostos e os resultados alcançados. Para essa autora a questão da prestação de contas se acentua na proporção em que os sistemas são descentralizados, pois nesses casos a ênfase é dada predominantemente aos resultados. O papel, pois, do Estado Avaliador, dentre outros é o de estabelecer indicadores de performance (o IDEB alcançar 6 até 2021, por exemplo) que os sistemas educacionais deverão atingir e definir a políticas de gestão, de financiamento, de valorização do magistério, a partir dos resultados obtidos nas provas padronizadas/externas. Dessa forma, o Estado impõe suas exigências em matéria de avaliação e de critério de qualidade para julgar o trabalho dos professores e das escolas. A definição da qualidade da educação é fixada longe das escolas; estas tem a obrigação de atingir os objetivos externos definidos, por vezes, em outros países e continentes, como é o caso do PISA.

O Estado Avaliador cria uma cultura do desempenho, da performatividade e dos resultados. Santos (2004, p.1152) ao falar sobre a cultura do desempenho esclarece que esta tende a expor à sociedade mais as falhas das escolas do que os acertos. Ao mesmo tempo tal cultura, ao divulgar os resultados, não apresenta “uma análise das circunstâncias em que as metas, os objetivos e os percursos para alcançá-los foram definidas e executadas por essas instituições.

Outro aspecto muito interessante citado por Santos é aquele referente à posição que os professores e as escolas assumem face a essa cultura. Esses vão perdendo o interesse em trabalhar com atividades, assuntos que não estejam diretamente relacionados às avaliações externas, aos indicadores de desempenho estipulados pelas agencias nacionais e internacionais. Segundo a autora isso conduz a que o aluno, desde o início [no caso brasileiro desde os 7 ou 8 anos com a Provinha Brasil] seja “treinado” para obter bons resultados nos testes.

A avaliação externa da forma como vem sendo recomendada por alguns organismos internacionais, com destaque para o PREAL e a OCDE vem se constituindo e instituindo a “cultura da performatividade”, na lógica de Ball (2001):

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação, que serve de críticas, comparações e exposições como meio de meios de controlo, atrito e mudanças. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento ou mostras de “qualidade” ou ainda “momentos” de promoção ou inspecção (p.03)

Na lógica da cultura da performatividade, o gestor e o professor são figuras que aparecem envolvidos com os resultados, em função de que deles são cobrados os dados finais, relacionados às metas estabelecidas. Essa situação vem trazendo, segundo Ball, uma espécie de mudança na subjetividade do professor, que passa a ser constantemente cobrado, inquirido, demandado em função dos resultados de seus alunos, criando um clima de medo, ansiedade, competitividade entre os pares.

Para Ball essas cobranças podem criar uma espécie de esquizofrenia, em razão do próprio julgamento que os professores possam fazer de suas práticas, das formas como atuam e dos “rigores do desempenho”, que por vezes obriga que sejam adotadas outras práticas, que podem mesmo ir de encontro a crenças, valores e atitudes assumidas.

A avaliação como caminho para a qualidade da educação

Nos inícios do ano 1990 é criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica o SAEB, instituído pela Portaria do Ministério da Educação, nº 1.795 de 1994. O inciso 1 do artigo 1º já deixa bem claro o seu papel: 1. contribuir para desenvolvimento, em todos os níveis do sistema educativo, de uma cultura avaliativa que estimule melhoria dos padrões de qualidade e eqüidade da educação básica e adequados controles sociais de seus resultados. Portanto, antes mesmo da promulgação da nova lei da educação nacional já tinha sido definido um sistema nacional de avaliação.

O papel principal está bem explicitado: a criação de uma cultura de avaliação que contribua com a melhoria do desempenho e da qualidade da educação. Esses aspectos evidenciam que a avaliação, enquanto um sistema, deve servir como uma ferramenta de gestão das políticas educacionais. Na realidade a avaliação, na lógica do Estado gerencialista e avaliador, passa juntamente com a gestão e o financiamento a se constituir na nova regulação da educação. Isto é, serve para fornecer elementos, informações, dados que possam possibilitar o estabelecimento de orientações, normas, diretrizes que vão determinar as condutas e as políticas a serem adotadas.

Pela maneira como a avaliação vem sendo adotada, de forma padronizada e externa, ela tem se prestado de fato para subsidiar a gestão da educação e isso tem se evidenciado, sobretudo em relação ao financiamento.

Sousa (2009) elenca algumas características que os sistemas de avaliação têm manifestado: ênfase nos resultados; atribuição de mérito aos alunos e instituições; informação dos dados na forma de ranqueamento; dados predominantemente quantitativos; avaliação externa não vinculada a auto-avaliação.

Essas características corroboram com a tese de que os sistemas de avaliação vêm servindo como ferramenta para a gestão educacional na medida em que premiam, punem, promovem, distribuem recursos, inclusive bônus aos professores cujas turmas tiveram uma boa classificação.

Nessa lógica a avaliação passa a ser o caminho para a obtenção da qualidade da educação. O que se precisa é saber qual o conceito de qualidade que se está utilizando, para

melhor entender a concepção de avaliação adotada e os sistemas nacionais e internacionais de avaliação implementados.

A discussão da qualidade na educação ganhou força principalmente com a Constituição Federal de 1988 que via nesse conceito a formação do cidadão. Nos marcos do Estado neoliberal esse conceito passou a ter outro sentido, representando, sobretudo a eficácia e a eficiência, dois conceitos que estão incrustados no seio do mercado.

O Brasil estabelece políticas educacionais considerando esse caminho que é percorrido na medida em que o Estado passou a desempenhar um papel diferente, após a reforma dos anos 1990. Feldfeber (2009) destaca que o governo não se sente mais na responsabilidade de oferecer serviços, mas sim de garantir que estes tenham eficiência e qualidade.

O governo brasileiro reforça a linha política já adotada a partir do meado dos anos 1990 e em 2007 cria o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi respaldado por meio do decreto 6.094 de abril de 2007. Este Plano é de fato um guarda chuva no qual se abrigam cerca de 50 ações, algumas já existentes no momento da divulgação do mesmo e segundo documento do Ministério da Educação esse Plano deverá promover alterações substantivas na educação.

O PDE vai, segundo Nora Krawczyk (2008), estabelecer “conexões entre avaliação, financiamento e gestão”, trazendo para o sistema educacional a questão da responsabilização e da mobilização social. Esses três fatores passam a se constituir na nova regulação da educação entendida como o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores, representando um conjunto de mecanismos que vai permitir o controle, através do qual um sistema busca manter o equilíbrio, ou orientar as ações dos sujeitos.

Afonso (2005) nos informa que em função da retração do Estado no envolvimento da prestação direta de serviços educacionais, surge uma tendência para novos modos de controle e de responsabilização das escolas por meio dos resultados, o que ocorre por meio de avaliações externas.

Assim, em termos brasileiros, o PDE traz a preocupação evidente com a temática e cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), além de explicitar claramente que o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) é a nova regulação desse nível de ensino.

É nessa lógica que foi criado em 2007 no Brasil o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é constituído pelo fluxo escolar e pelas médias de desempenho nas avaliações. Esse novo indicador é “calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios”. (site do INEP).

O IDEB passa a ser o índice que vai nortear as principais políticas e ações que ocorrem na educação básica. Essa será a principal política, que a título de garantir a qualidade da educação, passará a ser desenvolvida, dando-se ênfase às provas externas de âmbito nacional, em larga escala, assim como as internacionais.

Apesar da existência de um sistema de avaliação considerado avançado, o Brasil é criticado por organismos internacionais pelo fato de que os alunos não aprendem o esperado para a série que cursam e estão em desvantagem quando se submetem aos exames internacionais. (PREAL, 2009).

Esses questionamentos em função dos resultados apresentados pelos exames externos têm estimulados os governos dos diferentes países a envidarem esforços para mudança do quadro que se apresenta.

O Brasil participa hoje, por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de alguns programas internacionais de avaliação, tais como:

1. PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos, criado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e visa avaliar alunos no final da escolaridade obrigatória (entre 15 e 16 anos) nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências. O Brasil participa da realização das provas desde 1998.
2. Serce – Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo é um programa desenvolvido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), sendo coordenado pelo Escritório Regional da UNESCO para a América Latina e Caribe (Orealc/UNESCO). O objetivo do programa é avaliar e comparar o desempenho dos estudantes latino-americanos das 3^a e 6^a séries nas áreas de Linguagem, Matemática e Ciências.

O resultado do Exame Pisa realizado em 2009 e divulgado em dezembro de 2010 informa que o Brasil está na 53^a posição entre os 65 países que participaram dessa avaliação. Essa posição se deveu pelo fato dos estudantes terem alcançado o nível 2 de proficiência (nível moderado) em leitura.

A OCDE, promotora do exame, teceu elogios ao Brasil quando da divulgação dos resultados, pelo fato do país ter crescido no PISA 33 pontos nos últimos dez anos. O portal do MEC divulga a posição da OCDE a respeito, dizendo que tal crescimento “se deve à combinação de maior investimento, instrumentos de avaliação e melhores salários para professores”. Ou seja, os instrumentos de avaliação são relacionados como tendo contribuído para o alcance de tal posição.(MEC, 2010)

Mas se tomarmos o Índice de Desenvolvimento Humano⁴, também divulgado em 2010 (novembro), o Brasil obteve uma nota, 0,699, abaixo da média da América Latina que foi de 0,704. O informe divulgado registra que a população brasileira tem 7,2 anos médios de escolaridade entre adultos e 13,8 anos esperados de escolaridade para crianças. Os dois valores entram no cálculo do IDH – e nos dois o Brasil vai pior do que os vizinhos Chile (9,7 e 14,5), Argentina (9,3 e 15,5), Uruguai (8,4 e 15,7) e Peru (9,6 e 13,8). A questão da escolaridade é entre os três indicadores (educação, saúde, renda) o mais fraco no caso brasileiro. “Se o IDH levasse em conta apenas a questão da escolaridade, a posição do Brasil no ranking mundial passaria de 73 para 93”, diz uma reportagem publica pelo CPRES em novembro de 2010.

Esses dados demonstram que não é simplesmente a utilização de instrumentos de avaliação que pode contribuir efetivamente para a melhoria da educação. A avaliação é uma

ferramenta importante, mas por vezes tem sido usada como o ponto central do processo ensino-aprendizagem, subordinando o processo à necessidade de alcançar resultados traduzidos em índices fixados por entidades que não estão diretamente vinculadas ao chão da escola, podendo falsear as finalidades e tornar os resultados mais importantes e fundamentais do que o processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece que não há dúvida do papel e da centralidade da avaliação enquanto uma nova regulação das políticas educacionais. A forma como vem sendo utilizada, inclusive estimulada por organismos internacionais e nacionais, tem feito da avaliação um dos fatores mais importantes para o “sucesso” da aprendizagem. A própria OCDE evidencia isso quando da divulgação dos resultados do PISA em 2010, em relação ao Brasil.

A questão da avaliação é importante e fundamental. Não se pode conceber um sistema educacional que não tenha a avaliação como uma ferramenta preciosa. Portanto a sua utilidade, a sua pertinência e a sua importância são inquestionáveis. Contudo, o que se tem levantado são questões referentes ao sentido que a avaliação passou a ter enquanto uma ferramenta que vincula o financiamento aos resultados, sem considerar o processo, sem levar em conta outras variáveis como, por exemplo, as condições de trabalho, a valorização do profissional da educação, aí incluindo a formação inicial e continuada, o plano de cargo, carreira e salários.

A premiação ou punição de uma escola, o que envolve principalmente um castigo ou um “bônus” aos professores e gestores, vinculados ao desempenho medido por indicadores estabelecidos externamente e mensurados por provas padronizadas é o ponto crítico dessa nova regulação.

Quando o Estado assume o papel de avaliador , no sentido dado por Afonso (2005) de competitividade, neodarwinismo, adotando a lógica do mercado, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos, aí a questão da avaliação passa a se configurar como um instrumento que vem ao encontro das exigências do mercado.

A questão de se adotar provas padronizadas, externas, não elaboradas pelo professor que está no contato direto e imediato com o aluno, pode representar um afastamento significativo dos conhecimentos básicos e fundamentais para o desenvolvimento da cidadania, para a formação ominilateral do sujeito enquanto construtor da história, além de contribuir para a mudança do papel e da natureza do trabalho docente.

Os exames externos, em larga escala, padronizados têm assolado o sistema educacional brasileiro criando uma lógica que tem invertido os sinais: agora, a avaliação, as questões formuladas, a forma como são apresentadas é que vão determinar o que o professor deve ensinar e como isso deve ocorrer.

A quase “obsessão” pela avaliação, pelo alcance ou não dos índices estipulados vem pautando o trabalho pedagógico, modificando o papel que o professor desempenha em sala de aula, podendo vir a transformá-lo em mero “aplicador de provas”. Também aflora nesse estudo

a preocupação com o estabelecimento de currículos internacionais e com a diminuição dos aspectos regionais e locais nos currículos escolares.

A descentralização das ações feitas pelo Estado Avaliador não pode significar um rompimento “*tout court*” com o processo educacional, com o que se passa no interior da sala de aula. A ênfase no “produto” não pode ser a parte mais importante do processo educacional. A avaliação deve sim ocorrer, mas sem que isso represente o centro da educação e sem que haja um atrelamento da vida escolar aos resultados alcançados.

(Endnotes)

- 1 O projeto Observatório do Trabalho Docente está sendo desenvolvido por grupos de pesquisa do ICED/ UFPa em parceria com o GESTRADO/UFMG, tendo financiamento do CNPq e da CAPES.
- 2 Se entiende por evaluación estandarizada en gran escala a aquella que permite producir información comparable acerca de los desempeños de estudiantes pertenecientes a distintos contextos culturales y regionales e, incluso, a distintos países, y que ofrece un panorama de la situación de un país o de un estado o provincia, aun cuando ello se haga a veces a través de una muestra no demasiado grande (por ejemplo, 5.000 estudiantes). (PREAL), (2008, p.05)
- 3 Os países que participam do GIP são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Espanha, México, Portugal e Uruguai.
- 4 O IDH engloba o conhecimento medido por indicadores da educação; a saúde, medida pela longevidade e o padrão de vida digno, medido pela renda.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A.J. **Avaliação Educacional**. Regulação e Emancipação. São Paulo: Cortez Editora, 2005.
- BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.
- BRASIL. Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Educação Básica. Disponível <http://www.prolei.inep.gov.br/exibir.do;jsessionid=1B30C354C44A5A8464E635A5485B94EA?URI=http%3A%2F%2Fwww.ufsm.br%2Fcpd%2Finep%2Fprolei%2FDocumento%2F-5255799918844570642>. Acesso abril. 2007
- BROADFOOT, P. Un nouveau mode de régulation dans un système descentralisé : L’État évaluateur. **Revue Française de Pédagogie**, nº 130, janvier-février-mars, 2000, pp. 43-55 .
- DALE. R. Os diferentes papéis, propósitos e resultados dos modelos nacionais e regionais de educação. **Educ. Soc.** vol.30 n.108 Campinas out. 2009, P. 867-890.
- DALE. R Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educ. Soc.** v.25 n.87 Campinas maio/ago. 2004, p.423-460
- EDUCARED. **Por qué desarrollar estándares en educación?** Disponível <http://www.educared.pe/docentes/articulo/1145/por-que-desarrollar-estandares-en-educacion>. Acesso dez 2010.
- KRAWCZYK. N. R O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**. vol. 38 no.135 São Paulo Sept./Dec. 2008; Disponível http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300013. Acesso em jan 2009.
- FELDFEBER, M. Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. Existe un espacio público no estatal? Buenos Aires: Noveduc, 2009.

OEI. **Metas Educativas 2021.** La educación que queremos para la generación de los bicentenarios, Disponible <http://www.oei.es/metas2021.pdf>. Acesso em out. 2010

PREAL. Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. Documento no. 40, 2008. Disponible http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluaciones_educativas_AL_necesita_preal.pdf

Acesso mar 2009.

PREAL. **Saindo da Inércia?** Boletim da Educação no Brasil, Preal, 2009. Disponível http://www.lge.org.br/2010/estudos_seminarios_02.php?materia=87. Acesso Nov 2010.

SANTOS, L. C.P. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol 25, n. 89, p. 1145-1157. dez; 2004