

POLÍTICA EDUCACIONAL PÓS ANOS 1990 E A ÊNFASE NA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE

Késia Silva Tosta
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Brasil
E-mail: kesia-tosta@hotmail.com

Marlon Gomes Ney
Universidade Estadual do Norte Fluminense – Brasil
E-mail: marlongomes@hotmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: Após a Constituição de 1988, a política educacional brasileira conseguiu universalizar o acesso à educação básica, mas a baixa qualidade do ensino público ainda é um grande obstáculo para que se alcance maior equidade social. A partir da necessidade de melhoria da qualidade educacional na década de 1990 uns dos instrumentos que vem ganhando destaque é a avaliação da qualidade da política educacional, que atualmente se destaca pelo IDEB. O problema é que estudiosos e profissionais da educação criticam a confiabilidade do instrumento e o modo como ele vem sendo utilizado, alegando que não promove a melhoria da qualidade do ensino básico. Nesse sentido, esse artigo pretende abordar o debate e as críticas feitas pelos os autores ao instrumento avaliativo (IDEB). O presente trabalho é parte de um trabalho dissertativo, e não visa esgotar o assunto e sim tentar ampliar o debate e reflexão.

Palavras-chave: Educação. Política. Avaliação.

Breve ensaio sobre a organização da política de educação básica pós anos de 1990

A política educacional brasileira na década de 1990 iniciou com grandes expectativas, mas também com algumas frustrações. Porém muitas questões foram conquistadas e avançadas, principalmente no que concerne ao acesso à educação, que pode ser observados a partir de dados do INEP: a porcentagem de escolarização da população na faixa etária de 7 a 14 anos saltou de 67%, Em 1970, para 95,8%, em 1998, e o atendimento escolar na mesma faixa etária ultrapassa 90% da população (BOMENY, 2001). Assim, o que se configura como o grande desafio da educação na atualidade é a qualidade. Sobre isso Bomeny (2001, p.66) contribui dizendo que:

[...] os índices de universalização do acesso à educação básica são bastante estimulantes, o problema está na eficiência do sistema escolar em oferecer educação básica de qualidade.

Índices de repetência, baixo desempenho em escrita, cálculo e localização geográfica e histórica deram o tom da crise da educação brasileira no final do século XX. A sociedade da informação encontrou no país um sistema de ensino grande mas incapaz de fornecer aos estudantes habilidades requeridas à competição e desempenho na sociedade urbana do conhecimento.

Desse modo, o grande desafio da política educacional na atualidade é a real efetividade e impacto positivo na vida da população. A necessidade de melhoria da qualidade da educação é latente, haja vista que o acesso às escolas já pode ser considerado universal. Assim a grande problemática a ser enfrentada é a qualidade. Nesse sentido, Oliveira (2014, p.411) afirma que “as reformas apreendidas no Brasil ao longo dos anos de 1990 trazem, como grande ímpeto, o foco na melhoria da qualidade da educação brasileira”.

Em resposta a essa necessidade de melhoria no ensino, no dia 24 de abril de 2007 foi lançado, pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O Plano foi oficializado pelo Decreto nº 6.094, que dispõem sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

O PDE prevê projetos para todos os níveis e modalidades de ensino, sendo denominado por Saviani (2007, p.1233) como o “grande guarda-chuva” de todos os programas do MEC. No que se refere à educação básica, o plano criou 28 diretrizes com o objetivo declarado de melhorar a qualidade (OLIVEIRA, 2014).

O PDE tem como seu “carro-chefe” o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, que tem dois eixos principais: o fluxo escolar e o desempenho na Prova Brasil (OLIVEIRA, 2014, p.413). O índice é o principal instrumento de aferição da qualidade educacional no país, sendo responsável pelas principais medidas tomadas na área educacional, desde a determinação dos currículos mínimos para as escolas, bonificação salarial de professores e destinos de financiamento do Programa Dinheiro na Escola (PDDE).

A avaliação de políticas sociais ganha forte influência no Brasil a partir dos anos de 1990, sendo suas técnicas de análise extremamente valorizadas para alcançar o objetivo de diagnosticar e daí propor medidas eficazes para a



melhoria da qualidade dos serviços (BONAMINO, 2002). Ela começa então a abranger particularmente a política educacional e o IDEB passa a representar o principal instrumento de avaliação da qualidade do ensino básico no país.

Avaliação da qualidade da política educacional

No que tange a área de educação, a discussão sobre as formas de avaliar a política tem acontecido desde os anos de 1960 e 1970, pois de acordo com Pestana (1999), nesse período emergiu a preocupação com o diagnóstico sobre a racionalização dos recursos para atender a maior demanda possível, e sobre a melhor forma da educação oportunizar igualdade a todos em detrimento da reprodução de classe.

Nos anos de 1980, em virtude do movimento de Reforma do Estado, as avaliações foram consideradas como protagonistas, pois a forma para driblar as crises econômicas dos países era o controle e racionalização dos gastos com a educação. Em decorrência disso foi instalada também uma disputa em relação a índices pelos países, tecnologias e organizações educacionais, que eram estipuladas pelo mercado (PESTANA, 1999). Assim,

as políticas educacionais passaram a dar maior atenção à eficiência do funcionamento de suas instituições escolares, para maximizar os resultados de alocação de recursos limitados, e também a própria qualidade desses resultados. Por isso, ampliaram-se e aprofundaram-se as análises de deficiência da administração escolar, as mensurações de ganhos de aprendizagem e de eficácia dos currículos e, mais recentemente, as de aquisição e domínio de competências e habilidades cognitivas. (Id.,p.53-54)

De acordo com Ferreira (2012), a questão da avaliação da educação no Brasil, sempre esteve predominantemente voltada para a perspectiva do desempenho do aluno e seu desenvolvimento em relação ao aprendizado, com foco mais voltado da área da psicologia, por agregar questões de estrutura cognitiva.

Mas nos anos de 1980 o Brasil, que passava por questões de redemocratização e fortalecimento de movimentos sociais, e formulação de

políticas sociais universais, também vivia, assim como outros países, no campo da educação, um “conjunto de polarizações”, como a:

regulação-(des)regulação; escola pública-privatização da educação e competitividade entre as escolas; preocupações sociais-preocupações com a produtividade; igualdade de oportunidade-excelência; necessidades educativas-competências e seletividade (FERREIRA, 2012, p.90).

Assim, no Brasil, especialmente a partir dos anos 1990, o foco da avaliação muda das questões restritivas de ordem cognitiva sobre a aprendizagem dos alunos para o ponto de “indicador de qualidade da educação pública” (Id.,p.88). De acordo com Ferreira (2012), essa mudança e ênfase maior na questão da avaliação da política educacional nos anos 90 foram intensificadas por alguns fatores, entre os quais ela ressalta:

[...] a crise de legitimidade da educação em decorrência dos evidentes processos de exclusão de amplas camadas sociais, especialmente no que se refere a uma educação de qualidade no conjunto dos países em desenvolvimento; e a crise de emprego, que gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da crise de emprego, que gerou certa descrença com relação aos efeitos sociais da escolarização e produziu um discurso que buscou transferir a responsabilidade do Estado pelos resultados da educação para outras instâncias da sociedade. (Id.,p.89)

O movimento de fortalecimento do neoliberalismo que acontecia no Brasil, tal como em outros países, trazia essa necessidade de isentar o Estado das obrigações e gastos, e repassar assim essa responsabilidade para a sociedade civil. E as políticas de avaliação de desempenho e qualidade da educação básica foram altamente contaminadas por essa necessidade de responsabilizar a “comunidade escolar, com destaque para seus gestores e professores, pelos resultados escolares dos alunos” (Id.,p.89).

De acordo com a autora, esse quadro de diminuição da responsabilidade do Estado, que iniciou nos anos 1990 no governo de Fernando Collor, e se intensificou com os oito anos de mandatos de Fernando Henrique Cardoso, e



continuou presente no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, teve como protagonista a forte postura de regulação estatal.

A política educacional foi fortemente influenciada por essa lógica, que teve como braço principal as avaliações, primando pela necessidade de propiciar informações relevantes para o Estado controlar os resultados e regular os sistemas educacionais. De forma resumida, Ferreira (2012, p. 92) avalia o surgimento das avaliações educacionais e seus objetivos, dizendo que:

As pesquisas voltadas para avaliação de sistemas educacionais ganharam força a partir dos anos de 1980 e expandiram-se a partir da década de 1990, paralelamente ao seu crescimento no âmbito das políticas públicas, como já sinalizamos anteriormente. Na maioria dos casos, os modelos de avaliação que foram sendo consolidados buscavam construir diagnóstico sobre as práticas existentes no interior dos sistemas educacionais, visando realizar o contínuo monitoramento do sistema educacional com vistas a detectar os efeitos positivos ou negativos de políticas adotadas.

Dessa forma, a discussão sobre avaliação na área da educação vem ganhando cada vez mais destaque, principalmente no âmbito da promoção da qualidade educacional, na qual os mecanismos de avaliação vem sendo propostos para diagnosticar erros e acertos objetivando a melhoria na alocação e gestão da política de educação.

Assim, em 1990 é criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com o intuito de colocar em prática aspirações sobre a melhoria da qualidade educacional a partir de uma efetiva investigação. Sobre isso Araújo (2005, p.1) relatam que:

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi uma das primeiras iniciativas na América Latina de conhecimento dos problemas e das deficiências do sistema educacional. Seu principal objetivo é orientar as políticas governamentais de melhoria da qualidade do ensino. Criado em 1990, teve seu segundo ciclo de aplicação em 1993. A partir de 1995 adquiriu um papel central e estratégico no monitoramento do sistema educacional, ao buscar oferecer informações para subsidiar o aperfeiçoamento de programas e projetos já em desenvolvimento e a adoção de novas intervenções para a promoção de maior equidade e efetividade dos sistemas de ensino. Além disso, passou a ser o

termômetro da qualidade do aprendizado nacional, comparando o desenvolvimento de habilidades e competências básicas entre anos e entre as séries escolares investigadas, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.

O SAEB desde sua criação até os dias de hoje passou por algumas reformulações, melhorias e adequações. No primeiro ano de implantação baseava suas análises em aplicação de provas e levantamento de dados em âmbito nacional. Em 1993, teve sua segunda fase, onde organizaram seus três eixos de estudos, que é: o rendimento do aluno; perfil e práticas docentes; e perfil dos diretores e gestão escolar. No ano de 1995, houve a inclusão de investigação do ensino médio e da rede particular, e uma tentativa de melhorar o conhecimento sobre a realidade dos estudantes a partir de questionários socioeconômicos. Em 1997 buscou-se construir matrizes de referência (INEP, 2002).

Atualmente o SAEB está disposto na Portaria de número 931, de 21 de Março de 2005, sendo formado por duas matrizes de referência, que são a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). O primeiro processo do SAEB, a ANEB, realiza amostragens da rede de ensino em cada unidade da Federação, tendo como cerne a gestão dos sistemas educacionais, sendo nomeada de SAEB em suas exposições. Já a ANRESC, que detém um olhar mais extenso e detalhado, tendo como base cada escola, é amplamente conhecida como Prova Brasil (Id.,).

No que compete a ANEB, vem descrito no 1º parágrafo que:

A ANEB manterá os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora pelo SAEB realizado por meio de amostras da população, quais sejam: a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual; c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino

e aprendizagem; d) as informações produzidas pela ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas; e) as informações produzidas pela ANEB não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores; (BRASIL, 2005, p.17).

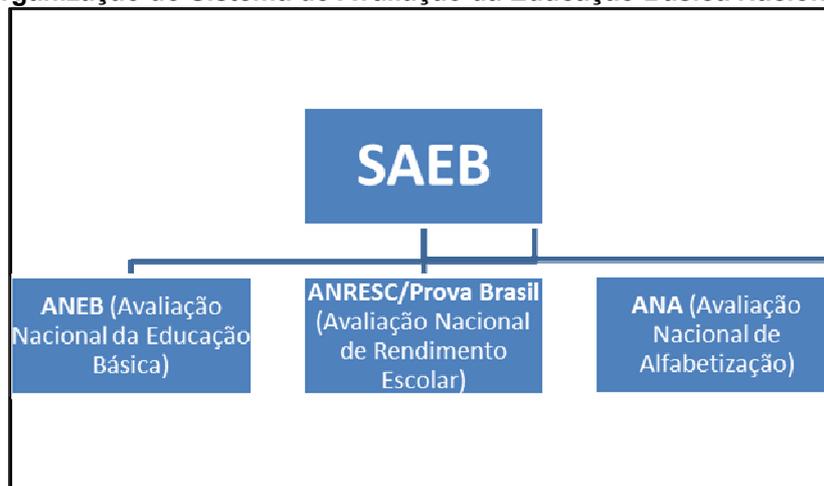
Já o segundo parágrafo da legislação traz escritos os objetivos da ANRESC, que são:

a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; (Id.,).

No ano de 2013, foi incorporado ao SAEB outro eixo de análise, que é a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que de acordo com o INEP¹ é uma avaliação de larga escala que tem como critério metodológico o censo dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo de apreender os graus de alfabetização e entendimento em língua portuguesa e matemática. Assim busca entender os ciclos de alfabetização das escolas da rede pública. Dessa forma, o SAEB tem em seu conjunto três avaliações de larga escala.

¹ <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>

Figura 1 - Organização do Sistema de Avaliação da Educação Básica Nacional



Fonte: INEP (2013), confeccionado pela autora.

Em 2007, o SAEB “gerou um fruto”, o IDEB (SOUZA; ASSUNÇÃO, 2011). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP, sendo um indicador composto pela avaliação do SAEB a ANRESC (Prova Brasil) e também pelo fluxo escolar. O índice é atualmente o principal instrumento para medir a qualidade da educação básica, sendo a base primordial para a tomada de decisões na gestão da política educacional.

De acordo com o INEP, a institucionalização do IDEB se deu pela necessidade de criar, em um único indicador, as ponderações e notas obtidas pelos alunos no SAEB e também a taxa de evasão e reprovação via fluxo escolar, julgando que as duas variáveis são as mais importantes para aferir a qualidade da educação. Castro (2009, p.11) afirma que:

O Ideb reúne num só indicador dois conceitos importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações. Seu cálculo baseia-se nos dados de aprovação escolar, apurados no Censo Escolar, e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais: o Saeb, para as unidades da federação e o país; e a Prova Brasil, para os municípios. O novo indicador considera dois fatores que interferem na qualidade da educação: as taxas de aprovação, aferidas pelo Censo Escolar; e as médias de desempenho medidas pelo Saeb e pela Prova Brasil. A combinação entre fluxo e aprendizagem resulta em uma média que varia de 0 a 10. (Id, p.11)

O IDEB vem se caracterizando como o principal instrumento de avaliação da educação básica. A partir de uma escala de 0 (zero) a 10 (dez), condensa dois conceitos que são o fluxo escolar e a média de desempenho dos estudantes nas disciplinas de português e matemática. No que corresponde ao fluxo escolar, ele é apreendido e calculado a partir do Censo das escolas. Já as médias de desempenho se referem às provas avaliativas que o INEP promove, chamadas de Prova Brasil (ANRESC).

De acordo com o INEP², o IDEB é o indicador estatístico que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira, possibilitando o diagnóstico e atualização da situação escolar em todos os âmbitos. A meta que o governo deseja atingir é elevar o IDEB ao mesmo patamar dos países que fazem parte da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), passando da média nacional obtida em 2005, que foi 3,8, para a média de 6,0, em 2022.

Figura 2 – Variáveis que compõem o IDEB



Fonte: Confeccionado pela autora.

O Brasil, em 2000, passou a participar da avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), ficando nas últimas colocações desde o início (PISA, 2012). Nesse sentido, o IDEB tem o objetivo de contribuir para a evolução da educação brasileira também em parâmetros internacionais.

Em conjunto com o IDEB, foi criado o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, a partir do decreto 6.094 de 24 de Abril de 2007. O plano criado pelo Governo Federal, para ser trabalhado conjuntamente com

² Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-sao-as-metas>



estados e municípios, foi proposto para atender as reivindicações do Movimento Todos Pela Educação³, e detém 28 metas para melhorar a qualidade da educação, que destaca o IDEB como ferramenta de aferição do cumprimento e desenvolvimento desses objetivos.

Com a criação do modelo de avaliação da qualidade da educação via IDEB, foi incentivado que os municípios e estados utilizassem de formas de avaliação nos mesmos critérios (Prova padronizada e Fluxo Escolar), e que os índices impactassem na gestão das secretarias de educação:

A criação de um indicador próprio, tipo Ideb, por um número cada vez maior de estados é indicativo dessa nova abordagem para a política de monitoramento dos serviços públicos e da disposição de empregar os resultados da avaliação na formulação de novas políticas, como a da responsabilização (BROOKE; CUNHA, 2011,p.71).

Com o intuito de melhorar os resultados do IDEB, vem se incentivando que os estados utilizem de políticas de *high-stake* (alto risco), que tem se destacado pelas políticas de bonificação salarial ou remuneração variável. Assim, a melhoria ou adicional ao salário dos professores fica condicionado aos resultados da escola no IDEB. Os primeiros estados a adotarem a política de premiação, bonificação ou remuneração variável foram o Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo⁴ (LOPES, 2013).

Castro (2009, p. 294) apóia as políticas de avaliação como o IDEB. Para a autora, essa forma de gestão da educação é o caminho necessário para alcançar a melhoria da qualidade do ensino, pois é extremamente justa, na

³ Movimento social brasileiro formado por amplos setores da sociedade, que contém metas e bandeiras ligadas em prol da democratização do acesso e melhoria da qualidade da educação no país, tendo como influência o Programa Educação Para Todos da UNESCO. Em 2014 o “Todos Pela Educação” reformulou seu estatuto para se tornar uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>

⁴ O Estado do Ceará e São Paulo já realizam políticas de bonificação desde a década de 1990, mas a partir do ano de 2001 em ambos os estados a política se reelaborou e começou a se pautar a partir do início da aplicação da ANRESC (Prova Brasil). Em 2007, com a criação do IDEB, o empenho em premiar quem atinge as metas e desprestigiar os que não conseguem aumentou e se fortaleceu ainda mais (LOPES, 2013).



medida em que é um “reconhecimento do esforço das equipes das escolas e de seu compromisso com o direito de todo aluno aprender”.

Freitas (2007) faz críticas à forma como o IDEB tem sido utilizado, pois em sua opinião o índice não promove a melhoria efetiva da educação, mas apenas apresenta dados de forma padronizada que aumenta a exigência dos governos de melhorar os seus índices e não a qualidade do ensino de suas escolas. Para o autor, o IDEB só atende às propostas liberais de responsabilização e privatização do ensino público. Araújo (2007, p.4) também contribui dizendo que:

[...] o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já esta sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados. Ou seja, a função do MEC assumida pelo governo Lula mantém a lógica perversa vigente durante doze anos de FHC.

Parente (2012), em seu artigo “Gerencialismo e Performatividade na Gestão da Educação: repercussões no trabalho escolar”, também traz críticas à forma como vem se dando a gestão educacional e suas avaliações. Ele relata que desde os anos de 1990 o gerencialismo vem ganhando notoriedade na organização pública, na qual a origem desse viés é marcada pela

[...] expansão das empresas privadas como modelo de organização eficiente e do mercado como regulador de trocas. Esses fatos impulsionam o fortalecimento do gerencialismo – que passou a influenciar a esfera governamental, provocando cortes orçamentários nas verbas públicas – privatização das empresas estatais e a implantação de programas de modernização dos serviços públicos. (Id.,p.74)

A defesa e promulgação de modelos gerenciais nas políticas sociais, em especial na política educacional, é ancorada na justificativa da modernização dos mecanismos de desenvolvimento da qualidade da administração pública, que tem uma das consequências à implementação de avaliação em larga



escala, como vem ocorrendo através do SAEB e IDEB. Sobre esse modelo o autor relata que:

O que se impõem hoje nas escolas públicas brasileiras é a necessidade de apresentar resultados de eficiência e eficácia a todo custo (modelo taylorista), premiando as escolas que apresentam os melhores resultados, gerando um clima de competitividade entre elas. [...] Da mesma forma que a privatização tencionou as relações no âmbito escolar e entre as esferas do Poder Público, o gerencialismo impõe uma cultura de competitividade, representada por uma relação de poder e por indicadores estatísticos que se propõem a medir a qualidade da educação por meio de processos avaliativos [IDEB, Prova Brasil, ENEM] (Id.,p.78).

As avaliações isentariam assim o Estado da responsabilidade de melhoria efetiva da qualidade educacional, que é repassada para as escolas e os professores. Eles seriam responsabilizados e intimados a prestar contas sobre seu trabalho, recaindo todo sucesso ou fracasso sobre seus ombros. Assim, esse:

[...] sentimento de responsabilização gera uma frustração, na medida em que as demandas da escola e do diretor se ampliam em larga escala, redefinindo as prioridades e estabelecendo novos parâmetros que se mostram difusos e complexos. O resultado desse processo é a desmotivação do diretor e de toda a equipe escolar em virtude de um sentimento de impotência e de culpabilização (PARENTE, 2012, p.79).

Dessa maneira, as avaliações educacionais como o IDEB, que trazem essa carga de responsabilização aos professores e necessidades de obtenção de resultados a todo custo, tem como efeito o que se denomina de performatividade, que de acordo com o mesmo autor é um fenômeno atual que prima pelos modelos fechados de gestão característicos das empresas privadas que tem como ponto forte a “regulação que induzem a medições do desempenho profissional individual ou coletivo” (Id.,.).

Assim se gera uma necessidade desenfreada de alcance de metas e resultados estatísticos, que alimenta o tempo todo o sentimento de competição



no meio escolar, e a “socialização do trabalho pedagógico fica comprometida” (PARENTE, 2012, p.81).

Esta lógica de avaliação padronizada não leva em consideração as especificidades de cada escola e sistemas de ensino, homogeneizando o conhecimento como se ele fosse linear e constante. Da mesma forma, os dados estatísticos resultantes podem ser interpretados conforme o interesse e a lógica dominante, incorrendo no risco de cometer equívocos dependendo dos critérios adotados e da maneira como são analisados.

Deste modo, o IDEB vem servindo como um instrumento regulatório, responsabilizando professores e funcionários, e criando situações de disputa entre as escolas, esvaziando a luta conjunta por uma melhor política educacional e dever do Estado, para dar destaque a lógica meritocrática, onde educação de qualidade fica a mercê do esforço individual dos professores, alunos e funcionários, sendo exclusivamente deles a responsabilidade pelo sucesso, ou fracasso. Deste modo,

[...] fazer do resultado o ponto de partida para um processo de responsabilização da escola via prefeituras leva-nos a explicar a diferença baseados na ótica meritocrática liberal: mérito do diretor que é bem organizado; mérito das crianças que são esforçadas; mérito dos professores que são aplicados; mérito do prefeito que deve ser reeleito etc. Mas e as condições de vida dos alunos e professores? E as políticas governamentais inadequadas? E o que restou de um serviço público do qual as elites, para se elegerem, fizeram de cabide de emprego generalizado, enquanto puderam sem regras para contratação ou demissão? O que dizer da permanente remoção de professores e especialistas a qualquer tempo, pulando de escola em escola? O que dizer dos professores horistas que se dividem entre várias escolas? O que dizer dos alunos que habitam as crescentes favelas sem condições mínimas de sobrevivência e muito menos para criar um ambiente propício ao estudo? Sem falar do número de alunos em sala de aula. (FREITAS, 2007, p. 971-972)

Além disso, a forma regulatória e concorrencial como vem sendo utilizado o IDEB, impactando a bonificação de professores, verbas escolares, reeleição de governantes, incentivam as pessoas driblarem os processos

avaliativos, como por exemplo, selecionando os “melhores” alunos para fazerem as provas e disponibilizando cursos específicos para a Prova Brasil. O objetivo final passa a ser melhorar apenas o índice e não a qualidade da educação (Id.,).

Alguma manchete de jornais também vem demonstrando essa insegurança em relação à efetividade e confiabilidade do IDEB, demonstrando como relata Freitas (2007) que pode ocorrer manipulações irregulares para atingir índices satisfatórios, como pode ser visualizado nas manchetes da figura a seguir:

Figura 3 – Manchetes de Jornal sobre denúncias em relação ao IDEB



Fonte: g1.com/ Radiocultura.com/ JornaldoBrasil-Terra.com, elaborado pela autora

Porém, Freitas (2007) não dispensa a necessidade da avaliação. Ele a considera de extrema necessidade, porém sem a ótica da responsabilização e sim da exigência por escolas públicas de qualidade. O autor defende o conceito de “qualidade negociada, via avaliação institucional”, que conceitua como:

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a

priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetos, prioridades, ideias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser (BONDIOLI, 2004, p.14 apud FREITAS, 2007, p.975).

Assim, o autor defende as avaliações que dialogam com todos os atores inseridos no processo educacional, construindo seus próprios indicadores, suggestionando e refletindo para uma real transformação e melhoria da qualidade da educação. Freitas (2007) afirma que as avaliações e os índices devem existir, porém não como instrumento de coerção e sim de monitoramento e diagnóstico real, que contribua para o aperfeiçoamento da política. Mas para isso acontecer, as avaliações externas devem ser moldadas e estar em constante diálogo com os professores, alunos e funcionários que vivenciam essa realidade no dia-dia. Nesse sentido, levar em conta particularidades da escola, região e participação dos atores escolares é fundamental.

Portanto a avaliação institucional é necessária, dando voz aos alunos, professores, funcionários e comunidade local. A avaliação do sistema como um todo é necessária também, porém em articulação com a avaliação institucional que converge tanto avaliações dos alunos pelos professores, como avaliação externa, realizada pelo sistema. Dessa forma:

A avaliação em larga escala de redes de ensino precisa ser articulada com a avaliação institucional e de sala de aula. Nossa opinião é que a avaliação de sistema é um instrumento importante para monitoramento das políticas públicas e seus resultados devem ser encaminhados, como subsídio, à escola para que, dentro de um processo de avaliação institucional, ela possa usar estes dados, validá-los e encontrar formas de melhoria. A avaliação institucional fará a mediação e dará, então, subsídios para avaliação de sala de aula, conduzida pelo professor. Entretanto, sem criar este mecanismo de mediação, o simples envio ou a disponibilização de dados em um site ou relatório não encontrará um mecanismo seguro de reflexão sobre estes. Os dados podem até ter legitimidade técnica, mas lhes faltará legitimidade política (FREITAS, 2007, p.979).

Em consonância ao pensamento de Freitas (2007), Minayo (2005) também defende uma avaliação que vá além, que inclua dados quantitativos e qualitativos, que para ela são de extrema necessidade para averiguar com maior precisão as condições e questões das políticas sociais, como a educação. A autora defende uma “Avaliação por triangulação de métodos”, onde ela explica ser como a

[...] expressão de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os autores diferenciados constroem sobre todo o projeto: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um construto.

Tendo em vista as várias críticas feitas às políticas de avaliação da educação e a necessária construção de uma educação de qualidade, é de grande importância ampliar os debates sobre a avaliação da política educacional. Como já foi ressaltado, anteriormente, uma boa avaliação educacional serve de base para uma maior e melhor intervenção das políticas sociais, proporcionando empoderamento dos indivíduos e subsídios para exigir do Estado os direitos previstos em lei, construindo e garantindo uma política educacional de excelência.

Considerações finais

A partir das análises dos autores é possível perceber que as avaliações da política educacional são extremamente necessárias, porém há muitas críticas a forma como o IDEB vem se dando e medindo a qualidade educacional.

Para muitos autores é de extrema necessidade envolver todos os atores que fazem parte do processo de ensino-aprendizagem (professores, alunos, pais, gestores, pesquisadores), para que assim consiga realizar uma avaliação mais efetiva e fiel a realidade, podendo assim contribuir de maneira real para a melhoria da qualidade educacional. Haja vista que,

[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos [...]. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.9 *apud* DOURADO, 2007, p.941)

Dessa forma, ampliar o debate e estudo em torno da avaliação se mostra extremamente necessário para propiciar subsídios concretos que realmente contribuam para a melhor organização e gestão da política educacional. Efetivando o primeiro dos direitos da Constituição: uma educação de qualidade “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, 1988).

Referências

- ARAÚJO, C. H. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: INEP, 2007.
- BOMENY, H. **Os Intelectuais da Educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BONDIOLI, A. O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada. Campinas: **Autores Associados**, 2004.
- BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. **A avaliações externa como instrumento de gestão educacional nos estados**. Estudos & Pesquisas Educacionais Fundação Victor Civita, v. 2, p. 3-64, 2011.
- CASTRO, M. H. G. de. Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p.5-18, jan./jun., 2009.
- BRASIL. **Constituição federal**. Ed. Atual. Mandamentos: São Paulo, 2005.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

LOURADO, L.F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FERRERA, R. A. Avaliação de Sistemas Educacionais e as contribuições das Ciências Sociais para a Definição de Dimensões e Indicadores de Resultados: uma reflexão a partir do SAEB. In: PARENTE, J. M., PARENTE, C. da M. D. (Orgs.). **Política, Gestão e Financiamento da Educação**. São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

FREITAS, L. C. de. Eliminação Adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100 – Especial, p.965-987, out.2007.

LOPES, K. C. **A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MINAYO, M. C. S. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. /Organizado por: Maria Cecília Minayo, Simone Gonçalves de Assis e Edinilsa Ramos de Souza. 244p. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

OLIVEIRA, A. G. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.22, n.83, p.411-442, abr./jun.2014.

PARENTE, J. M. Gerencialismo e Performatividade na Gestão da Educação: repercussões no trabalho do diretor escolar. In: **Política, Gestão e Financiamento da Educação**/ Juliano Mota Parente, Cláudia da Mota Darós Parente. São Cristóvão: Editora UFS, 2012. 218p.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**. Brasília, v.79, n.191, p.65-73, jan./abr. 1999.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100. especial, p.1231-1255, out. 2007.

SOUZA, M. B. de; ASSUNÇÃO, M. F. Reflexões Acerca das Políticas de Financiamento e Avaliação da Educação: a questão da qualidade da educação. In: **25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação/2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**, 25., 2011, São Paulo. São Paulo: Anpae, p. 1 – 12, 2011.