

REFLEXÕES ACERCA DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: SERÁ POSSÍVEL O EQUILÍBRIO ENTRE O ACESSO TOTAL E A BUSCA PELA QUALIDADE TOTAL?

Alberes Lopes de Lima; Mayara Lopes de Freitas Lima

*Colégio Militar do Recife, alberes.lopes@bol.com.br
Universidade Cruzeiro do Sul, mayfreitas18@gmail.com*

Resumo: A hegemonia do ideário neoliberal na orientação das mudanças no papel do Estado impulsionou reformas educacionais em diversos países. No final da década de 1980, no Brasil, ao mesmo tempo em que havia críticas ao crescimento do fracasso escolar, percebia-se também que não havia dados confiáveis em nível de sistemas escolares sobre o rendimento escolar dos alunos. Devido a essa necessidade, a partir da década seguinte, as políticas educacionais brasileiras passaram a encarar a avaliação como um tema central. O objetivo do presente artigo é apresentar uma pesquisa bibliográfica acerca das políticas públicas de avaliação do sistema educacional brasileiro. Deve-se notar que não se pode negar a necessidade de se avaliar o sistema educacional brasileiro. No entanto, o questionamento que se faz é com relação ao modelo avaliativo baseado num ideário neoliberal. Isto porque antes de se avaliar, cria-se o critério de uma avaliação de acordo com requisitos do mercado e não com ênfase exclusiva nos valores acadêmicos. A política do fazer mais e melhor com menos faz com que as escolas fiquem obrigadas a produzir resultados sem os recursos adequados, embora possa haver o recurso, mas este pode estar direcionado exclusivamente para determinados fins. Logo, não se critica o processo em si, mas as finalidades dessa avaliação. Não se pode, por exemplo, premiar quem atinge as metas e castigar quem não as atinge, aumentando as dificuldades de quem já tem dificuldades em alcançar a suposta eficiência, norteadas pela avaliação realizada nos moldes descritos no presente artigo.

Palavras-chave: Avaliação educacional; Políticas públicas; Ideário neoliberal.

INTRODUÇÃO

O século XX foi palco de muitas transformações políticas, econômicas, culturais e geográficas. Houve duas guerras mundiais, a Revolução Russa, a Guerra Fria, movimentos de descolonização na Ásia e na África, eventos de ameaça nuclear, etc.

Durante boa parte desse período, o confronto ideológico dos blocos capitalista e comunista influenciou a disseminação de ideias em diversas áreas da Ciência. Na Educação não foi diferente. A corrida espacial disputada entre Estados Unidos e URSS levou a reformulação de currículos escolares nos dois países. De um lado, programas visando formação de cientistas ligados ao ideal capitalista e por outro um ensino alicerçado no materialismo dialético.

No bloco do terceiro mundo, alguns fatores como a crise do petróleo e países sob domínio de ditaduras militares, adicionados à crise econômica vivida nos anos 1970, levaram a situações no mínimo curiosas. Enquanto a liberdade era defendida em algumas nações, era vilipendiada em outros, de acordo com a ideologia do estado.

Com a aparente tendência do mundo em abandonar as políticas ideárias de ideologias de esquerda, principalmente com a situação inusitada da queda do muro de Berlim e do fim da URSS, houve uma tendência em se questionar o chamado Estado de Bem-Estar Social e, em seu rastro, cresceu o ideário neoliberal.

O ideário neoliberal preconiza, entre outros aspectos, o Estado mínimo. Seus defensores acreditam que, dessa forma, podem-se diminuir os gastos públicos e corrigir a ineficácia do Estado. Conforme explica Oliveira e Garcia (2014), dentre as principais implicações resultantes desse cenário, podemos destacar as reformas implementadas nos aparelhos do Estado, em particular o educacional, orientadas por organismos transnacionais de financiamento e cooperação, como o Banco Mundial e a UNESCO.

Desse modo, governos e empresários voltaram suas atenções para modelos neoliberais (neoconstrutivismo, neoescolanovismo e neotecnicismo, por exemplo). Assim, tornou-se consenso entre neoliberais e outros grupos sociais de características conservadoras a necessidade de um controle maior sobre a educação para que esta pudesse gerar resultados que refletissem de forma positiva no crescimento econômico e social. No Brasil, organismos internacionais influenciaram reformas educacionais e controle sobre as ações dos sistemas e das instituições de ensino, por meio de mecanismos de avaliação dos resultados.

O objetivo do presente artigo é apresentar uma pesquisa bibliográfica acerca das políticas públicas de avaliação do sistema educacional brasileiro. Começa-se com uma breve apresentação do modelo que norteou essas avaliações. Em seguida, discutem-se algumas dessas propostas. Ao final, tecem-se as considerações finais.

IDEÁRIO NEOLIBERAL E POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO

A hegemonia do ideário neoliberal, a partir dos anos 1980, na orientação das mudanças no papel do Estado impulsionou reformas educacionais em diversos países. Alguns eventos marcaram essas mudanças, entre os quais, destacamos: a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990 (OLIVEIRA e GARCIA, 2014). Essa reunião estabeleceu compromissos em nível mundial com o suposto objetivo de propiciar a todas as pessoas uma educação básica, que favorecesse uma vida digna.

Segundo Carnoy (2002), a partir de então, foi possível definir três tipos de reformas educacionais implementadas em diversos países: reformas fundadas (a) na competitividade, (b) nos imperativos financeiros e (c) na equidade. De acordo com as características definidas pelo autor, as reformas implementadas na América Latina seriam do segundo tipo, visto que tinha por propósito, dentre outros, cortar gastos de forma a garantir o pagamento da dívida

externa. Nesse contexto

O Banco Mundial defende que conferir educação básica à população reduz a taxa de pobreza, aumenta a produtividade, reduz a fertilidade e a melhora da saúde das classes sociais menos abastadas. O foco é o atendimento das necessidades do mercado de trabalho que demanda profissionais com conhecimentos gerais de linguagem, ciências e matemática, além da capacidade de comunicação. Condicionando a educação às necessidades do capital, o Banco Mundial apresentou um pacote de medidas para a realização de reformas educacionais nos países em desenvolvimento, sem adequação às especificidades de cada um deles. Esse órgão realizou empréstimos a esses países com juros altos, visando obter lucro, e orientou a reorganização da educação. [...] No Brasil, o processo de descentralização de poderes e encargos educacionais teve como uma de suas vertentes a “[...] transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do âmbito do Estado para os municípios” (CABRAL NETO; OLIVEIRA, 2006, p.26).

Deve-se destacar que, uma vez que essa política baseou-se nas necessidades do mercado, esqueceu-se da captação dos recursos pelo poder público. Municípios adquiriram responsabilidades, porém não dispunham dos recursos compatíveis para efetuar a tarefa. Logo, transferiu-se a responsabilidade, mas não os recursos. Em face disto, o que se constatou no país foi “uma diminuição da qualidade da educação pública considerando a ampliação de vagas acompanhada da diminuição do investimento, pois a prioridade era o pagamento da dívida externa, diminuindo os investimentos sociais” (OLIVEIRA e GARCIA, 2014, p. 3).

No final dos anos 1980 no Brasil, ao mesmo tempo em que havia críticas ao crescimento do fracasso escolar, percebia-se também que não havia dados confiáveis em nível de sistemas escolares sobre o rendimento escolar dos alunos. Devido a essa necessidade, a partir da década de 1990, as políticas educacionais brasileiras passaram a encarar a avaliação como um tema central.

Numa lógica neoliberal, predominou uma visão gerencialista marcado por uma busca constante pela eficiência e eficácia dos serviços. Para isso, conforme declara Oliveira e Garcia (2014), são fortalecidas as estratégias de controle por meio de avaliações externas. A proposta é de uma gestão focada em indicadores de desempenho, com vistas a alcançar o sucesso escolar. Nesse sentido, o foco nos resultados torna a avaliação uma ferramenta estratégica da gestão, pois fornece um panorama do estado em que se encontram os processos educativos (CASTRO, 2007, p. 5).

Pode-se afirmar que o sistema de avaliação educacional brasileiro passou a atuar de modo mais consistente apenas a partir de meados dos anos 1980. Foi, de acordo com Bonamino e Franco (1999), em 1988 que o então criado Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau do Ministério de Educação e Cultura (SAEP/MEC) realizou uma aplicação piloto com a intenção de testar instrumentos e procedimentos, nos Estados do

Paraná e Rio Grande do Norte.

No entanto, conforme explicam Oliveira e Garcia (2014), a falta de recursos impediu o prosseguimento do projeto. Com isso, a viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) só surgiu em 1990. Nas avaliações subsequentes, os ciclos de avaliação se davam por amostragem, trianualmente.

Em 2005, o MEC cria a Prova Brasil, tendo, entre outras mudanças, uma avaliação em larga escala de caráter universal com aplicação bianual. Atualmente, todas as etapas e níveis de ensino, exceto a educação infantil, sofrem avaliação padronizada, organizada e centralizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC).

Desse modo, surgiram diversas possibilidades de avaliação do sistema educacional brasileiro. Neste período, inúmeras iniciativas deram forma a um robusto e eficiente sistema de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, consolidando uma efetiva política de avaliação educacional (CASTRO, 2009).

Paralelamente aos sistemas nacionais, vários Estados e municípios também organizaram sistemas locais e regionais de avaliação das aprendizagens. Todas essas iniciativas indicam a progressiva institucionalização da avaliação como mecanismo importante para subsidiar o processo de formulação e monitoramento de políticas públicas responsáveis e transparentes que devem nortear o aprimoramento de ações de melhoria da aprendizagem (CASTRO, 2009). A autora acrescenta que

A experiência internacional, assim como a brasileira, mostra que as ações mais eficazes para a melhoria da qualidade do ensino são aquelas focadas na aprendizagem e na escola. A realização de avaliações em larga escala como forma de conhecer melhor a dinâmica dos processos e resultados dos sistemas educacionais tem se tornado uma constante em países de diferentes culturas e distintas orientações ideológicas de governo. Prova disso é a existência de sistemas nacionais de avaliação em 19 países da América Latina e sua crescente participação nas avaliações internacionais, como o Programme for International Student Assessment – PISA e o Trends in International Mathematics and Science Study – TIMMS, ao lado de países da União Europeia, América do Norte, Ásia e África (CASTRO, 2009, p. 6).

Como ponto fundamental nas políticas de avaliação, pode-se destacar a aprovação do Decreto-Lei n. 6.094, de abril de 2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

Inspirado ainda no neoliberalismo, o Compromisso Todos pela Educação trata-se de

uma organização composta por empresas, com atuação predominante no setor financeiro nacional e internacional. Dentre elas, o Grupo Gerdau, Grupo Suzano, Banco Itaú, Banco Bradesco e Organizações Globo.

Em articulação com órgãos públicos e/ou representativos das gestões educacionais centrais e locais, o Todos pela Educação construiu um plano de metas para a política educacional brasileira, entre elas a criação do IDEB.

Na mesma linha da sociedade organizada, surgiu outra organização que tem atuado nesse terreno, em parcerias com mais de 500 gestões municipais de educação do país, é o Instituto Ayrton Senna com seus programas: Gestão nota 10, Acelera Brasil, Se liga, Educação pelo esporte, Superação jovem, Escola conectada, Circuito campeão e Comunidade conectada (SILVA, 2010).

AVALIAÇÕES DO SISTEMA EDUCACIONAL

No caso das avaliações de sistema, o gestor é o Estado, e este deveria utilizar os resultados para pensar políticas e programas educacionais que favorecessem a superação das dificuldades encontradas. Todavia, observa-se que a gestão pública tem se pautado mais na definição precisa das metas a serem atingidas, na cobrança de resultados e no estímulo à competição entre as instituições públicas como meio de melhoria da qualidade educacional (Oliveira e Garcia, 2014).

Considerada hoje uma das mais abrangentes e eficientes do mundo, a política de avaliação engloba diferentes programas, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como Provão e, posteriormente, substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior – ENADE, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos – ENCEJA, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Em conjunto, estes sistemas, ao lado da Avaliação da Pós-Graduação da CAPES – o mais antigo sistema de avaliação do país no setor educação –, configuram um macrossistema de avaliação da qualidade da educação brasileira.

O SAEB abrange o 5º e o 9º anos do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio e teve sua metodologia aperfeiçoada em 1995, com a utilização da Teoria de Resposta ao Item, que se trata de uma modelagem estatística que visa criar escalas de habilidades. O seu foco está na questão, chamada de item, e sua probabilidade de acerto, a qual envolve diversas habilidades. O SAEB é composto por provas de Língua Portuguesa e Matemática, realizadas

pelos alunos, aplicação de questionários sobre o contexto escolar aos diretores, professores e alunos, para identificar as características destes e as condições físicas e de equipamentos da escola (Oliveira e Garcia, 2014).

Em 2005, através da Portaria 931/05 (BRASIL, 2005), a estrutura do SAEB foi novamente redefinida, passando a ser composta pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB tem o seu foco na gestão dos sistemas educacionais e é implementada tomando por base amostras aleatórias de alunos das redes de ensino estaduais e municipais, mantendo o formato anterior do SAEB. Já a ANRESC, mais conhecida pelo nome de Prova Brasil, possui como foco os resultados de aprendizagem da unidade escolar e é aplicada aos alunos do 5º ao 9º ano de todas as escolas do ensino fundamental públicas e urbanas, com mais de 20 alunos nas séries. A Prova Brasil examina as competências de leitura e matemática e ocorre de dois em dois anos.

A iniciativa mais conhecida de sistemas de avaliação da educação básica é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), implantado pelo MEC em 1988, que apesar de possuir caráter voluntário de adesão tornou-se bastante concorrido, posteriormente, pelo fato de conferir certificação de ensino médio e servir de parâmetro para acesso a cursos universitários através do SISU (Sistema de Seleção Unificada) e recebimento de bolsas do PROUNI (Programa Universidade para Todos). Em sua essência, entretanto, o objetivo do ENEM era avaliar o desempenho individual do estudante ao finalizar o Ensino Médio, de modo a verificar seu desenvolvimento de competências e habilidades necessárias para o exercício da cidadania.

Castro (2009) chamou a atenção para um digamos efeito colateral do ENEM, que se trata da divulgação dos resultados pelo MEC, por meio de um ranking das instituições, a partir dos resultados de 2008. Essa situação instaurou um amplo debate nos meios de comunicação, questionando essa forma de divulgação. Diversos colégios passaram a criar subterfúgios para obter um melhor ranqueamento, como, por exemplo, se dividir em duas unidades, uma com os alunos de desempenho normal e outra com apenas os alunos de alto nível. Castro (2009), além de Souza e Oliveira (2003), ressalta que estabelecer esse ranqueamento é incoerente com o objetivo do ENEM, que seria avaliar o desempenho do aluno e não as instituições de ensino. Desse modo, transfere-se para o aluno a causa do seu sucesso pessoal e profissional, sem considerar os fatores socioeconômicos que influenciam diretamente sua trajetória escolar e tampouco as condições em que vem ocorrendo o processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras, que, normalmente, atendem à

população mais pobre.

Essa prática de responsabilização do aluno pelo seu próprio (in)sucesso retira o foco das diferenças de classes e mascara as desigualdades sociais existentes no sistema capitalista. No entanto, convém lembrar que num modelo neoliberal isto não é problema, posto que esse modelo vê com bons olhos o estímulo a livre concorrência e as regras do mercado.

No ano de 2007, o governo federal lançou através do MEC o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2008). Esse plano foi divulgado de forma ampla pela imprensa e recebeu o apoio da opinião pública sob a crença de que se enfrentaria o problema da qualidade na educação básica brasileira. Segundo Saviani (2007), esse plano sofreu críticas que alertavam para a impossibilidade de garantir que alcançaria os resultados esperados. Seu lançamento foi simultâneo à promulgação do Decreto nº 6.094/07 (BRASIL, 2007), que trata sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual se configura como um acordo colaborativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que estabelece 28 diretrizes com vistas a melhorar a qualidade da educação básica no país. O PDE traz consigo a adoção do Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como indicador do cumprimento das metas acordadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007). Segundo o artigo 3º do Decreto 6.094/07, esse índice será calculado e divulgado pelo INEP e terá por função também aferir a qualidade da educação básica “[...] a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB” (BRASIL, 2007, Art. 3º). Para Saviani (2007), em relação ao aspecto técnico, esse índice representou um avanço considerável por combinar os dados de repetência, de evasão e de rendimento dos alunos, aferindo os resultados de aprendizagem localmente, ou seja, em cada escola. Porém, cumpre destacar que existem outras variáveis que podem influenciar diretamente nos aspectos qualitativos de uma escola e que não são mensuradas pelo IDEB. Desse modo, é preciso ainda ter cautela em relação a essas avaliações. No entanto, deve-se aperfeiçoá-las e não suprimi-las.

CONCLUSÃO

As conquistas obtidas no Brasil pelos governos populares que se elegeram na década de 1980 e a promulgação da Constituição Federal em 1988 trilharam o caminho para o acesso total. Iniciativas como os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), criados por Leonel Brizopla e Darcy Ribeiro, e CAICs (Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente) e políticas públicas de inclusão objetivavam abrir as escolas públicas para os

filhos da classe trabalhadora, fornecendo-lhes educação de qualidade. Algumas décadas se passaram e tem-se um quadro bem mais favorável que naquela época. Todavia, no modelo neoliberal busca-se a qualidade total e para saber se esta ocorre é necessário avaliar o sistema.

Deve-se notar que não se pode negar a necessidade de se avaliar o sistema educacional brasileiro. A avaliação por órgãos externos também é salutar. Adquire um caráter de auditoria externa e permite que se trabalhe de forma aparentemente isenta. Nesse ponto, portanto não se discute o caráter da avaliação e seu mister.

No entanto, o questionamento que se faz é com relação ao modelo avaliativo baseado num ideário neoliberal. Isto porque antes de se avaliar, cria-se o critério de uma avaliação de acordo com os requisitos do mercado e não com ênfase exclusiva nos valores acadêmicos. A discussão pode chegar a um termo de consenso entre essas duas lógicas, todavia não é o que parece ocorrer nas situações conhecidas.

A política do fazer mais e melhor com menos faz com que as escolas fiquem obrigadas a produzir resultados sem os recursos adequados, até mesmo porque pode haver o recurso, mas este geralmente vem direcionado exclusivamente para determinados fins.

Logo, não se critica o processo em si, mas as finalidades dessa avaliação. Não se pode, por exemplo, premiar quem atinge as metas e castigar quem não as atinge, aumentando as dificuldades de quem já tem dificuldades em alcançar a suposta eficiência, norteadas pela avaliação realizada nos moldes descritos no presente artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de Março de 2005, Portaria ministerial que institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Prova Brasil (Anresc) e pelo Saeb (Aneb). Brasília, 2005.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Decreto-Lei n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: . Acesso em: jun. 2018.

_____-Ministério da Educação. PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2008.

CARNOY, M. Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber. Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 2002.

CABRAL NETO, A.; OLIVEIRA, M. N. Descentralização/Municipalização do Ensino no Estado da Bahia: Aspectos Político-Institucionais e Administrativos. In: CABRAL NETO, A.; CASTRO, M. H. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil avanços e novos desafios. **Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

NASCIMENTO, I. V.; LIMA, R. (Org.). Política Pública de Educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulinas, 2006.

OLIVEIRA, L. F. C.; GARCIA, L. T. S. Políticas de avaliação educacional no Brasil: concepções e desafios. **Anais do IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação** 2014.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação e sociedade. V. 28, n. 100. Edição especial. Out., 2007.

SILVA, I. F. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

SOUZA, A. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da Educação e quase mercado no Brasil. Educação e sociedade. V. 24, n. 84. Set. 2003.