

AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA DISCUSSÃO SOBRE O USO DOS RESULTADOS PARA MELHORAR A EDUCAÇÃO

Joedson Brito dos Santos¹

Universidade Federal do Tocantins - UFT

ORCID: <http://lattes.cnpq.br/8524800817745634>

RESUMO

Este artigo trata da avaliação em larga escala na Educação Básica, no Brasil, a partir de uma discussão sobre os limites e as possibilidades de usar os resultados dessas avaliações para melhorar a qualidade da educação brasileira. Primeiro, pretendemos trabalhar com algumas noções gerais e contextuais para entender esse tipo de avaliação na educação, tanto no âmbito geral quanto no nacional. No segundo ponto, abordaremos as avaliações em larga escala no Brasil, tendo em vista a percepção de algumas potencialidades e possibilidades e os problemas e os limites dessas avaliações a partir do uso de seus resultados. No terceiro ponto, trataremos sobre a compreensão e o problema do uso dessas avaliações, considerando o uso dos resultados para melhorar a Educação Básica no país. O texto evidencia que, apesar de o Brasil ter, atualmente, uma Política de Avaliação Educacional consolidada, o uso dos resultados dessas avaliações ainda é um dos grandes desafios para o campo das políticas de educação.

Palavras-chave: Política de Avaliação. Uso dos resultados. Melhoria da qualidade.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, presenciamos, no Brasil, um conjunto de iniciativas no campo da política de avaliação educacional, por meio da implantação de avaliações em larga escala, que deram forma a um robusto e eficiente sistema de avaliação, que se destacou como um dos mais eficientes do mundo (CASTRO, 2009). Em torno de 20 anos, o país foi capaz de desenvolver e consolidar uma Política e um Sistema de Avaliação Educacional bem amplos, que abarcam todos os níveis, modalidades e etapas da educação básica e pode nutrir a sociedade com dados e informações sobre sistemas e unidades de ensino, gestores, professores e alunos a respeito de condições socioeconômicas, infraestrutura, dentre outros aspectos.

Por meio desse sistema de avaliação educacional, o país consegue coletar, produzir e fornecer, regularmente, um número significativo de informações sobre o

¹ Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Prática Educativa (Gepppe) e Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Educação, Desigualdade Social e Políticas Públicas (Neped/UFT). E-mail: Jbsantus@uft.edu.br.

Sistema Educacional Brasileiro, tanto no âmbito nacional quanto no estadual e no municipal, em relação aos sistemas de ensino e a cada unidade escolar e seus respectivos sujeitos. Com esse conjunto de dados, é possível compreender os determinantes do processo de aprendizagem e facilitar o desenho e a avaliação das políticas públicas do setor (PREAL, 2009; VERHINE, 2010).

Os resultados são usados para construir indicadores educacionais, dados e informações sobre o sistema de ensino, as escolas, os professores, a gestão escolar e sobre o desempenho dos estudantes em testes de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática. Eles podem ser tomados em sua amplitude ou particularidade, ser usados para melhorar a qualidade da educação e tomados no sentido de conhecer a realidade e os desafios do sistema e/ou da escola para definir e focalizar ações, atuar nos aspectos mais urgentes, subsidiar políticas e reduzir a desigualdade².

A consolidação de uma política de avaliação educacional tem várias implicações positivas. Serve tanto como instrumento fundamental de *accountability* quanto como aparelhamento do debate público sobre os desafios educacionais das nações. A partir da divulgação dos resultados de forma ampla e transparente, a opinião pública e a comunidade escolar - professores, alunos e dirigentes - têm começado a se preocupar em discutir sobre os resultados referentes às escolas ou ao município. Além disso, políticos e governantes passam a ser cada vez mais cobrados para darem respostas em prol do desenvolvimento dos sistemas de ensino (VERHINE, 2010, p.10). Todavia, apesar do avanço da política de avaliação em educação no país, essas avaliações, sobretudo de seus resultados, para melhorar a qualidade educacional, ainda são pouco ou mal utilizadas.

De acordo com o relatório *Saindo da Inércia: Boletim da Educação no Brasil*, o país “ [...] conta com um sistema de avaliação tecnicamente consolidado [...]” (PREAL, 2009, p.28), “[...] bastante avançado em relação a muitos países, mas, de modo geral, seus resultados ainda não são usados para melhorar a qualidade das escolas [...]” (PREAL, 2009, p.11) ou “[...] ainda é pouco utilizado [...]” (PREAL, 2009, p.28). Além disso, a questão do uso não reside, simplesmente, no problema do não uso, mas, também, nas formas de uso que ‘pouco ou nada’ auxiliam para melhorar a qualidade da educação.

² É importante enfatizar que o apoio à divulgação de resultados de avaliações educacionais por redes e escolas não acontece de forma unânime. Embora as experiências com esses procedimentos proliferem em todo o mundo, e vários estudos apontem que suas vantagens superaram seus possíveis defeitos, alguns ainda resistem à ideia (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Quanto a este último aspecto, há, no mundo e no Brasil, um movimento crítico sobre as avaliações educacionais por meio de testes padronizados. Na verdade, questiona-se, sobretudo, o uso dos resultados dessas avaliações para estabelecer *rankings* entre escolas, sistemas, redes municipais e, até, países, como mecanismo de promoção, premiação e competitividade. Questionam-se os processos uniformes, centralizados e quantitativos, que tendem a produzir imobilidade e padronização, como versa Minhoto (2011). Considera-se, ainda, que essas avaliações, além de onerar os educadores, não são suficientes para avaliar a qualidade da educação nacional.

Recentemente foi que as redes de ensino começaram a utilizar mais adequadamente as avaliações e seus resultados para aperfeiçoar processos de planejamento e de gestão escolar. E os indicadores gerados pelas avaliações nem sempre são compreendidos pela comunidade educativa e, quando isso acontece, muitas vezes não são utilizados de modo adequado. Tais aspectos se configuram como um forte desafio para os estudiosos e pesquisadores desse campo, bem como para formuladores, avaliadores e decisores de políticas e gestão da educação.

Este texto não tem a pretensão de tratar de todos esses aspectos, mas de discutir sobre a Avaliação em Larga Escala na Educação Básica, a partir do problema do uso de seus resultados para melhorar essa educação. Trata-se de um ensaio teórico que traz uma contextualização e uma problematização sobre a avaliação educacional no Brasil e alguns limites e possibilidades de o tema ‘melhoria da qualidade da educação’ ser contemplado nas avaliações.

2. AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E MELHORIA DE QUALIDADE: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CONTEXTO MACRO

O estudo sobre avaliação educacional em larga escala e a utilização de testes padronizados, em geral, na educação, estão relacionados à discussão sobre a qualidade educacional e os estudos e as pesquisas relativos ao desempenho escolar dos alunos. Esse interesse começou a tomar corpo há 40 ou 50 anos, nos Estados Unidos, e tem uma relação direta com o mercado de trabalho e com o crescimento econômico.

Segundo Carnoy (2009), há 50 anos, não havia tanta preocupação com a qualidade da educação nem com o sucesso educacional dos escolares. Para esse autor, a partir do momento em que as cidades crescem, desenvolvem-se, e o mercado de trabalho se amplia, surge uma preocupação com a mão de obra qualificada e, conseqüentemente, com o sucesso dos escolares. Isso reforça a necessidade de se

qualificar a escola, uma vez que ela prepara as pessoas para atuarem com mais competência no mercado de trabalho.

Nesse contexto, surgiu essa urgência de se pensar em padrões de qualidade educacional, com muito interesse de estudiosos e pesquisadores pelo desempenho e pelo sucesso dos estudantes e por conhecer os impactos da qualidade da educação no crescimento do país. Um dos primeiros estudos com esse objetivo foi realizado por Coleman, nos Estados Unidos, em meados da década de 1960, que abordou o tema ‘variação do desempenho’. Ele e seus colegas fizeram uma extensa pesquisa em que trataram, entre outros temas, sobre o efeito escola, a distribuição dos alunos por raça e etnia e as diferenças entre as escolas segundo características associadas à qualidade da educação. Para Coleman (*apud* CORNOY, 2009), o ambiente familiar tem forte relação com o desempenho escolar, enquanto a escola tem baixo efeito em relação ao sucesso acadêmico.

Depois do Relatório de Coleman, sucederam-se, nos USA, vários outros estudos sobre o efeito escola na qualidade da educação e sobre o papel da educação para melhorar a mobilidade social. A maioria seguia a tentativa de explicar quais variáveis eram importantes para melhorar o desempenho dos estudantes na escola e se, de fato, as diferenças escolares impactavam a qualidade educativa. Bowles e Levin (1968), apesar de não se oporem à tese de Coleman, defenderam que as diferenças escolares também tinham relação com o desempenho acadêmico. Acreditavam, ainda, que era impossível separar as variáveis, como origem socioeconômica e características escolares. Já os estudos de Bourdieu e de Passeron (1977) relacionaram desempenho escolar e classe social, ou seja, a escola reforça “certos” valores aprendidos em ambiente doméstico favorecido para certa classe social. Assim, a “[...] criança que não recebesse a educação ‘certa’ em casa, provavelmente não teria sucesso na escola [...]” (CARNOY, 2009, p. 27).

Carnoy (2009) refere que muitos cientistas sociais seguiram esse tipo de estudo proposto por Coleman e buscaram respostas nas “funções de produções” educacionais. Uma função de produção em educação visa medir as relações entre a origem social do aluno, a quantidade de insumos, os aspectos e as características dos professores e o desempenho e os resultados dos alunos. Algumas dessas pesquisas se ocuparam da aprendizagem, tendo o capital social como modelo predominante para se discutir sobre o desempenho escolar. Também se podem registrar estudos sobre escolas eficazes e

escolas problemáticas, com o objetivo de identificar as variáveis que influenciam o desempenho dos alunos a ponto de superar os escores esperados³.

Os referidos estudos tinham como característica ou pano de fundo uma abordagem sobre a qualidade do ensino baseada no desempenho dos escolares e em modelos de funções de produção e sobre o efeito escolar, capital e social. Marcam, fortemente, o modelo de avaliação em larga escala desenvolvido em todo o mundo e no Brasil na atualidade (CARNOY, 2009). No âmbito da América Latina, por exemplo, vários estudos tentam entender ou interpretar os resultados de Cuba nos testes padronizados⁴. Em âmbito mundial, também há estudos que objetivam pensar, por exemplo, por que a Finlândia consegue obter os melhores resultados no *Programme for International Student Assessment (Pisa)*⁵.

No Brasil, o interesse pela avaliação na educação básica coincide com o momento de redemocratização do país, de descentralização, municipalização e universalização da educação, particularmente, no ensino fundamental. Houve processos que pressupuseram mecanismos para regular, acompanhar, orientar e monitorar a educação nacional, tendo como pano de fundo a ideia, a discussão e a busca pela aplicação do acesso e, sobretudo, a melhoria da qualidade da educação no país.

As discussões sobre a avaliação da educação podem ser inseridas e pensadas no contexto da Reforma do Estado e da reestruturação do capitalismo global, a partir dos anos de 1990, e da lógica capitalista neoliberal guiada por organismos e agências financiadoras internacionais em prol da avaliação educacional como regulação técnica financeira dos processos de ensino e das políticas educativas (AFONSO, 2007). Tal cenário coloca em evidência as discussões sobre descentralização, regulação, qualidade, eficiência e eficácia da educação.

3. AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As preocupações com a avaliação da educação, no país, começam entre o final de 1980 e início dos anos 1990. Até esse período, não havia uma avaliação sistemática do sistema educacional nem das políticas de educação, com exceção do sistema de

³ Ver Soares (2009).

⁴ Ver, por exemplo, UNESCO (1998)

⁵ Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>

avaliação da pós-graduação, que já era uma realidade desde a década de 1970. Porém, em, aproximadamente, duas décadas, o Brasil foi capaz de construir um complexo e abrangente sistema de avaliação educacional que abrange todos os níveis da educação (CASTRO, 2009).

A primeira experiência de avaliação educacional, em âmbito nacional, ocorreu na educação básica, a partir de 1988, com a implementação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), por meio do qual é possível acompanhar o desenvolvimento de um sistema que se propõe a avaliar e monitorar a qualidade da educação no Brasil (MINHOTO, 2011). Nesse contexto, o SAEB se configurou como uma importante iniciativa para o país, haja vista que favoreceu um mapeamento da realidade educacional e possibilitou a implantação de políticas educacionais e a elaboração de outras políticas de avaliação para atender aos demais níveis, etapas e modalidades de ensino.

Desde o início, até 2011, foram realizadas 11 edições do SAEB com constantes reformulações metodológicas. Atualmente, esse sistema, além de articular os resultados do desempenho de estudantes matriculados nos ciclos finais da educação básica (Ensino Fundamental I e II e Ensino Médio), em testes padronizados, nas disciplinas Matemáticas e Língua Português, coleta informações sobre hábitos de leitura, características das turmas, condições socioeconômicas dos alunos e dos professores e de infraestrutura das escolas (MINHOTO, 2011).

O SAEB foi alterado em 21 de março de 2005, quando foi dividido em dois instrumentos distintos: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB - e a Prova Brasil. A primeira continuou sendo chamada de SAEB e se constitui como um levantamento amostral, pois coleta e divulga seus resultados de forma agregada, ou seja, por regiões, unidades da Federação ou redes de ensino (pública e particular), e não, por escolas isoladamente. O segundo, a Prova Brasil, recebe uma nova e mais ampla estrutura, não mais por amostragem. Essa avaliação coleta, produz e divulga informações em caráter universal, e seu principal objetivo é de gerar e organizar informações sobre qualidade, equidade e eficiência da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas educacionais brasileiras (MEC/INEP, 1995).

A Prova Brasil coleta dados e informações sobre a educação no país, por regiões e por redes de ensino, por meio de três processos. O primeiro é a aplicação de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática aos estudantes do 5º e 9º anos (4ª e 8ª séries) do Ensino Fundamental e da 3ª série do ensino médio. No segundo processo,

aplica-se um questionário sobre o contexto socioeconômico para alunos, professores e diretores. E o terceiro refere-se à coleta de informações sobre as condições físicas e os recursos da escola. Por meio desses três processos, visa-se mapear as condições internas e externas que refletem na educação brasileira, em seus sistemas de ensino e nos mecanismos de ensino e aprendizagem.

Apesar dos limites encontrados no SAEB, esse sistema foi considerado uma experiência de sucesso e desencadeou a implementação de outras avaliações. O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado no ano de 1998, tem como objetivo avaliar o desempenho do estudante no final do Ensino Médio e serve como alternativa ou complemento aos exames para ingresso no ensino superior. Trata-se de uma avaliação individual de desempenho por competência, oferecida anualmente, com caráter voluntário. O ENCCEJA, criado no ano de 2002, é uma avaliação também voluntária, designada para pessoas que frequentam a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A PROVINHA BRASIL, criada em 2008, é uma avaliação de diagnóstico, com a finalidade de auxiliar o professor e a escola no processo de alfabetização e de letramento dos alunos. Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, é o indicador principal utilizado para monitorar a qualidade da educação básica. Além dessas avaliações, vários estados e municípios organizaram seus sistemas de avaliação visando acompanhar seus sistemas educacionais de forma mais contextualizada (COELHO, 2008; CASTRO, 2009)⁶.

Esses processos e avaliações compõem, em seu conjunto, a atual Política de Avaliação da Educação Brasileira, que pode ser caracterizada, basicamente, conforme Minhoto (2010), por exercer duas funções distintas:

- 1) Levantar informações tendo como propósito ampliar e aprofundar o conhecimento sobre os sistemas de ensino para que as diferentes esferas de governos possam definir prioridade de intervenção; 2) Induzir mudanças ou consolidar reformas educacionais previamente estruturadas para os sistemas de ensino. (MINHOTO, 2010, p. 166).

Essas avaliações também são chamadas de avaliações em larga escala ou avaliações externas, porque têm características, objetivos e procedimentos distintos em relação às avaliações tradicionais. São aplicadas para um número elevado de pessoas do

⁶ Essa onda de avaliação envolveu, também, o Ensino Superior, como a criação do *Programa de Avaliação Institucional* (PAIUB), em 1993, o Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão), de 1996 a 2003, e o SINAIS – ENADE, em 2004.

sistema escolar, geralmente solicitadas por entes externos às unidades de ensino, sobretudo, por instâncias de governos e órgãos centrais, e de forma padronizada.

Produzem dados e informações valiosos, tanto dos sistemas quanto das unidades de ensino, da gestão, dos professores e dos alunos. Tais informações podem se constituir em diagnóstico e subsidiar a implementação de políticas educacionais, proporcionam o acompanhamento dos indicadores de qualidade da educação ao longo dos anos e subsidiam a definição de ações, mediações e/ou intervenções voltadas para solucionar os problemas identificados nos sistemas de ensino. Além disso, podem orientar o uso dos recursos técnicos e financeiros, tendo em vista melhorar a qualidade do Sistema Educacional Brasileiro. Essas informações são disponibilizadas pelo INEP/MEC, para serem utilizadas tanto pelo próprio MEC quanto pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação⁷.

Essas avaliações têm objetivos semelhantes: de munir a sociedade de informação, dados e parâmetros relativos ao sistema educacional e, conseqüentemente, ao desempenho dos alunos; caracterizar e identificar os principais problemas e as diferenças regionais de ensino; apresentar um panorama dos sistemas a ponto de permitir análise e estudos na área; subsidiar a formulação, a reformulação e o monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção para as etapas de ensino avaliadas; assegurar apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino ou escolares; produzir e levantar informações sobre os fatores ou as causas contextuais que têm relação com o desempenho dos alunos; e oferecer aos agentes educacionais e à sociedade uma visão dos resultados e dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, servem como instrumentos de acompanhamento e (re) orientação dos sistemas de ensino e subsídio de políticas públicas voltadas para a educação e o remanejamento de recursos para melhorar a qualidade da educação (FRANCO, 2001).

Para Castro (2009, p. 4), os objetivos de tais avaliações são semelhantes, mas as características, as especificidades e as “[...] possibilidades do uso de seus resultados para que as informações avaliativas sirvam também para o próprio processo de formulação, implementação e ajuste de políticas educacionais [...]” são distintas. As avaliações em larga escala cumprem esse papel de fornecer subsídios (informações valiosas) para a tomada de decisão, o que se configura como o grande ou, talvez, o

⁷ Processo coordenado pelo Ministério da Educação, que disponibiliza as informações mais gerais para a sociedade, e os dados mais complexos são disponibilizados para pesquisadores e formuladores de políticas públicas.

principal desafio para definir estratégias e meios para usar os resultados para melhorar a sala de aula e a formação dos professores, de modo a atingir padrões de qualidade compatíveis com as novas exigências da sociedade.

É importante ressaltar, no entanto, que, na prática, existe uma relevante distância entre os objetivos e a realidade das políticas públicas de avaliação no Brasil. Por essa razão, desde a década de 90 do século passado, já existiam estudos e pesquisas na área e críticas a esse modelo de avaliação, que levantavam questões, inclusive, quanto aos limites do SAEB. Por isso é importante discutir sobre alguns dos limites e desafios que envolvem as avaliações em larga escala no Brasil.

4. ALGUNS LIMITES E DESAFIOS POSTOS ÀS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA NO BRASIL.

Como potencialidade e possibilidade, a avaliação em larga escala é um instrumento empregado para mapear, diagnosticar, analisar e levantar/produzir informações relativas ao sistema educacional brasileiro e seus sujeitos. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o Sistema da Avaliação é fonte importante de informações para subsidiar a tomada de decisão, visando melhorar a educação; que existem inúmeras possibilidades de ser usada; que há um suporte técnico e financeiro que possibilita estratégias de trabalho associativo e participativo. Além disso, se conhecer o sistema e suas potencialidades, a sociedade tanto poderá cobrar quanto propor ações ao poder público, já que seus resultados são disponibilizados de forma democrática para a sociedade.

Com essa avaliação, foi possível, ainda, estudar os fatores associados ao desempenho escolar a partir de 1997; implantar a avaliação em base censitária em 2005; desenvolver pesquisas que investigaram o nexos entre a variação do desempenho e as mudanças no fluxo escolar e um indicador (IDEB-Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que sintetizasse os aspectos relacionados a desempenho e a fluxo (FRANCO, 2008).

Por outro lado, encontramos limites e desafios na política e no sistema de avaliação da educação básica brasileira. Por exemplo, o alto custo para fazer essas avaliações não justifica o fato de não utilizá-la, o que caracteriza desperdício e má aplicação de recursos públicos. Assim, é importante repensar os referidos gastos em relação às inúmeras demandas sociais. Trata-se de utilizar recursos escassos sem que

haja um retorno para a sociedade, já que os dados fornecidos pelas avaliações não têm a serventia que se esperava.

Pode-se afirmar que falta conhecimento sobre a apropriação das avaliações e dos resultados por parte dos sujeitos envolvidos no processo, principalmente, dos professores (SANTOS, 2012), seja por dificuldade em relação ao acesso aos dados, seja porque os relatórios são disponibilizados em linguagem técnica, o que pode dificultar a compreensão dos dados. Além disso, muitos sujeitos rejeitam ou não aprovam essas avaliações.

Outro aspecto diz respeito aos limites relativos aos instrumentos, às metodologias e à abrangência dessas avaliações em captar e medir o desempenho ou mapear as condições de qualidade do sistema. Discute-se sobre até que ponto as avaliações podem medir a qualidade de forma padronizada, uma vez que a realidade da educação é múltipla e diversa em nosso país. Nesse caso, essas avaliações precisariam captar as especificidades e os temas dos vários contextos regionais.

Um elemento polêmico é a crítica ao uso das avaliações somente para construir *ranking* ou comparações entre as escolas e seus sujeitos. Essa postura pode representar e estimular competitividade, segregação, comportamentos e atitudes de humilhação, punição ou premiação, e não, necessariamente, melhorar a qualidade do sistema educacional. Por outro lado, entre suas fundamentações a favor, essa perspectiva tem a questão da responsabilidade (*accountability*) dos gestores e dos sujeitos que trabalham com a coisa pública de prestarem contas dos resultados (o que não significa que, necessariamente, ele tenha que assumir a culpa ou ser culpabilizado). Trata-se de um mecanismo de “ [...] responsabilizar os atores envolvidos no processo educacional pelos resultados e, dessa forma, criar incentivos para a melhoria do desempenho [...]” (VELOSO, p. 196). Sua operacionalização ocorre por meio da divulgação das notas das escolas, com o intuito de que os pais e gestores pressionem aquelas unidades com piores resultados. Para os defensores, esse modelo tem surtido efeitos em diversos países desenvolvidos.

Nos Estados Unidos, vários estados adotaram o sistema de responsabilização, que abrangeu todas as escolas públicas. O sistema estabelece metas estaduais, com desdobramento em metas anuais, para o desempenho de leitura e de matemática, com o objetivo de minimizar as distorções que estão relacionadas à classe social e à raça. As escolas que não conseguem cumprir as metas sofrem sanções e correm o risco de ser fechadas (VELOSO, 2009, p. 198).

Esse, para os críticos, é um modelo que não contribui para melhorar a qualidade da educação nem mesmo para o país que o forjou. Os Estados Unidos, por exemplo, sofrem um colapso em seu sistema educacional. De acordo com Ravitch (2011), esse modelo tem como base as reformas de mercado, que levaram à reforma do sistema escolar e contribuíram para ampliar a crise da educação pública norte-americana nas últimas décadas. Essa autora (2011) foi uma das grandes idealizadoras desse modelo de avaliação. Em 1991, ela foi conselheira e secretária-adjunta do Departamento de Educação dos Estados Unidos, e, depois, conselheira nos governos de Bill Clinton e George W. Bush, participantes diretos do movimento em prol das referências curriculares, da responsabilização e da escolha escolar.

Atualmente, a autora tornou-se crítica desse sistema e reconhece que o modelo de mercado não foi capaz de melhorar a educação norte-americana. Ravitch (2011) escreveu o livro *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*, em que tece críticas contundentes sobre esse modelo de avaliação. Apresenta, detalhadamente, como esse modelo contribuiu para aumentar a crise da escola e da educação pública nos Estados Unidos e fez com que o país continuasse estagnado em avaliações nacionais e internacionais. Discute sobre como o movimento pelas referências curriculares se transformou no movimento de testagem, como a responsabilização tornou-se a principal lógica da reforma escolar, como esse processo interfere de forma determinante nas escolas locais e como as reformas giram em torno de uma concepção do professor eficiente. Finalmente, a autora mostra como esse modelo se move a partir da lógica da gestão, dos lucros e dos valores do mercado, seja na contratação dos profissionais, seja na determinação de recompensas e punições, seja na influência das escolhas de escolas com base nos dados de desempenho.

Para Ravitch (2011), essa proposta de responsabilização muda o foco da busca por melhoria da qualidade na educação. Ainda que possam ser bem construídos, os testes são limitados para medir o conhecimento e a qualidade da educação, já que são imprecisos e passíveis de erros humanos ou problemas técnicos. Ainda que possam dar informações importantes sobre a realidade do sistema escolar, não podem ser utilizados como única fonte de tomada de decisões.

Todos esses limites merecem mais estudos e pesquisa, mais problematização e aprofundamento. Porém, neste trabalho, demos mais atenção à discussão e ao problema do uso dos resultados para melhorar a qualidade da educação básica no Brasil, haja vista

que consideramos esse um dos fortes desafios para a política de avaliação da educação básica brasileira. E como essas avaliações, “valiosas e custosas”, não são aproveitadas pelos responsáveis do fazer educacional, sua razão central perde o sentido (VERHINE, 2010, p.10), que é de contribuir para melhorar o processo educacional nacional. Como é um instrumento, a avaliação deve subsidiar, por meio do diagnóstico, do levantamento de informação, do julgamento ou da análise, a tomada de decisão.

5. O USO DAS AVALIAÇÕES COMO CATEGORIA DE ESTUDO

A preocupação com o uso da avaliação e de seus resultados não é tão recente. De acordo com Dantas (2009, p.19), “ [...] a preocupação com a não utilização dos dados é tão antiga quanto o são as abordagens avaliativas e, mais recentemente, voltou ao centro das atenções, com a divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB [...]”.

Essa autora (2009) fez um estudo da arte sobre a categoria ‘uso da avaliação’, em que destaca alguns autores que, desde a década de 1960, já se dedicavam ao tema, dentre eles: Patton, House, Chelimsky, Shulha, Cousins, Weiss, Leviton, Henry, Lawrenz e Toal. A autora comenta que, segundo Lawrenz, Gullickson e Toal (2007, p. 73), “ [...] os estudos sobre o uso da avaliação concentravam-se, inicialmente, em torno dos modos pelos quais os decisores utilizavam os resultados da avaliação, dos fatores que impactavam o uso e das consequências desses usos em longo prazo [...]”. Já Shulha e Cousins (1997) asseveram que, em 1986, o uso era definido como um fenômeno multidimensional e descrito a partir das categorias instrumental, conceitual e simbólica.

Segundo Dantas (2009), Leviton (2003) adotou, em seus estudos, outras concepções, sobretudo, com a influência de Patton, que defende que o uso justifica uma ação avaliativa, e de Bamberg, Ruth e Madry (2006), que realizaram estudos sobre o uso das avaliações focalizando a questão dos seus impactos.

A partir de 2000, apareceu uma noção de uso atrelada à noção de tempo e ao contexto, ou seja, o uso no tempo e no contexto. Essa corrente é defendida por Henry, Mark, Laewrenz; Toal, Gullickson, entre outros, e propõe três dimensões de influência: a fonte, relacionada ao processo ou resultado das avaliações; a intenção, referente à capacidade de afetar ou não as pessoas, e o uso, que acontece durante, imediatamente ou depois da avaliação (DANTAS, 2009).

Para aprofundar bem mais nossa discussão sobre a categoria ‘uso’, optamos por tratar de dois tipos de uso: o instrumental e o conceitual. Para Dantas (2009, p. 105), o

uso instrumental é definido como “ [...] a utilização direta dos resultados para a tomada de decisões, e o conceitual implica mudanças nos pensamentos, nas atitudes e nos conhecimentos, sem uma ação imediata [...]” (p.105). O uso instrumental tem relação direta com a discussão sobre finalidade e com a dimensão do julgamento do objeto avaliado, ou seja, com o fato de os sujeitos subsidiarem o processo de decisão, com vistas a atingir determinado objetivo.

Nessa perspectiva, o conceito de avaliação é entendido como busca de objetivação do julgamento sobre determinada realidade e como dado relevante nos processos decisórios. Assim, a finalidade da política de avaliação é traduzida pelo objetivo geral de contribuir para melhorar a qualidade da educação.

Essa perspectiva traz um elemento importante para que possamos discutir sobre o uso das avaliações e de seus resultados, ou seja, a defesa do uso como elemento para definir a qualidade da avaliação e relacionar o uso instrumental com finalidade política, que é de melhorar a qualidade da educação pública. Essa ideia é ratificada por Patton (1988; *apud* Dantas, 2009), ao afirmar que o uso instrumental leva, imediata e diretamente, à melhoria da qualidade do objeto sob avaliação. Ele introduz, ainda, a ideia de que o uso dos resultados das avaliações se dá a partir das demandas sociais dos usuários. Tais aspectos fortalecem a concepção de avaliação como suporte para a tomada de decisão. A avaliação é tomada como fornecedora de subsídio, como mecanismo ou ferramenta que gera informações para a gestão, enriquece o planejamento e fomenta a criação e a implementação de políticas públicas sociais.

O processo de tomada de decisão tem o objetivo de finalizar, modificar ou manter a realidade, o fato ou o objeto avaliado. Porém o uso instrumental é raramente encontrado nas políticas de avaliação em larga escala (WEISS, 1998). Essas relações entre informação e decisão, uso dos resultados *versus* tomada de decisão ou decisões para melhorar o processo não são tarefas fáceis (DANTAS, 2009), talvez, devido à tradição recente de se fazer avaliação ou aos aspectos ideológicos, em que se considera a avaliação uma ferramenta do capital ou porque ainda se resista ao que é evidenciado nos resultados, principalmente, por serem generalizados ou porque gestores e educadores não estejam preparados para enfrentar ou mediar pontos fracos revelados pelas avaliações.

Em relação a essas dificuldades, Ferrer (1997) afirma que só o uso instrumental não dá conta do uso dos resultados, é necessário, também, o uso conceitual. Para esse autor e para Dantas (2009), o uso conceitual é feito justamente pelo fato de os usuários

não terem conhecimentos de causa suficientes para utilizar os achados das avaliações, no sentido de melhorar o processo ou tomar decisões. Porém, assim mesmo, esses resultados podem produzir mudanças nos sujeitos. Isso significa que sua percepção sobre o processo sofre alterações de maneira imediata ou não, no momento em que os usuários começam a ter contato com os resultados. Eles podem ter *insight* de pontos fracos e fortes e sobre como começar a usar os resultados para melhorar o processo.

O uso conceitual pode ser dividido em três tipos: o uso persuasivo ou político, o motivacional e a partilha. O primeiro trata “ [...] das estratégias para obtenção de apoio para a mudança de elementos, no contexto avaliado, sobre os quais a escola não tem autonomia [...]”; o segundo acontece devido ao fato de “ [...] a avaliação pode implicar, positiva ou negativamente, no indivíduo [...]”; e o terceiro se refere ao uso compartilhado dos resultados de modo geral, em que se tem uma visão mais ampla da realidade do ensino (DANTAS, 2009, p. 211-212).

Ferrer (1997) sugere, ainda, três níveis de aplicação da avaliação: no âmbito dos indivíduos, das instituições e do sistema educativo. Esses níveis podem ser utilizados no processo de tomada de decisão de acordo com o que se pode levantar e produzir a partir de determinada avaliação, tanto para o aluno quanto para o professor, nesse caso, para o indivíduo; seja para uma unidade escolar, centro ou programa, nesse caso, para as instituições. No terceiro nível, os resultados extraídos de uma avaliação podem ser utilizados para o conjunto do sistema educativo.

Essas definições nos colocam diante de diversas inferências quanto à questão do uso dos resultados das avaliações educacionais, à necessidade de repensar os objetivos da própria avaliação e, conseqüentemente, ao não uso ou o mau uso das avaliações. Desde o planejamento e o delineamento, a avaliação tem uma relação direta com a finalidade de atender aos anseios dos interessados nesse processo e, no final, ajudá-los a compreender e a utilizar os resultados. Isso quer dizer que há uma relação direta entre a demanda dos interessados e o uso dos resultados para intervir nela (DANTAS, 2009).

Desse modo, a avaliação estará preocupada com a utilidade dos dados que foram gerados, tendo em vista uma finalidade clara, que é a de atender à demanda de seus interessados. De um lado, a avaliação tem um caráter político, o que implica pressões e processo de negociação, bem como flexibilidade ao discutir sobre as demandas e atendê-las, e, de outro, um caráter ético, porque requer, necessariamente, um processo de tomada de decisão a partir dos resultados para o alcance das finalidades anunciadas e objetivadas no processo avaliativo. Então, as avaliações não atingem suas finalidades se

as informações produzidas a partir delas não forem utilizadas nas ações de melhoria da educação no país, seja no âmbito da união ou das instâncias estadual, municipal e distrital.

A avaliação não se resume ao levantamento de dados e de informações nem se finda no momento de analisá-los e julgá-los, mas, na tomada de decisão, com o intuito de melhorar a realidade avaliada. Como esse processo está sujeito à atuação dos indivíduos envolvidos, a tomada de decisão pode servir tanto para melhorar quanto para manter ou, ainda, maquiagem os processos avaliados. Assim, podemos afirmar que a questão do uso se configura como um dos grandes desafios para as políticas educacionais, sobretudo, as de avaliação, e requer mais atenção dos sujeitos envolvidos e interessados nos processos educacionais (CASTRO, 2009).

É importante reconhecer que, na prática, a avaliação em larga escala, em certa medida, esta sendo utilizada como parâmetro para desenvolver políticas programas e projetos em educação, porquanto muitas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação PDE são operacionalizadas a partir dos dados e dos indicadores das avaliações em larga escala. Outra iniciativa mais recente é a plataforma devolutiva pedagógica, desenvolvida recentemente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁸.

Assim, ampliar a investigação sobre esse tema é uma necessidade urgente, considerando os tantos anos que se têm realizado avaliações em todos os níveis e o pouco que se tem ouvido falar sobre o uso desses resultados. Nem bem um resultado é concluído e tratado, já temos a aplicação de outra avaliação. Por outro lado, fala-se muito do uso por parte dos atores do espaço escolar, sejam eles professores ou gestores, mas pouco se cobra dos gestores municipais, estaduais e federais. A impressão é de que os problemas da educação são sempre dos professores e das escolas, como tentam supor constantemente as reformas e as propostas políticas, orientadas pelos ditames dos organismos multilaterais. Parece que a função da política de avaliação é somente de elaborar, aplicar, tratar das informações e, depois, disponibilizar os resultados.

Nesse debate, deve-se ter em mente que o principal papel do Estado é de repensar o uso dos resultados dessas avaliações. Com os resultados em mãos, deve indagar sobre os porquês desses resultados e quais as ações que devem ser tomadas no sentido de melhorar a qualidade da educação pública. Qual sua grande e histórica

⁸ Visita <http://devolutivas.inep.gov.br/login>

contribuição com esses resultados e quais os caminhos a serem traçados? Quais as políticas a serem pensadas e, principalmente, como os atores do fazer e dos espaços escolares podem contribuir com esse processo? Caso contrário, está se perdendo tempo, desperdiçando dinheiro público, criando políticas públicas apenas emergenciais e deixando de utilizar uma ferramenta importante, que pode subsidiar o processo de busca por melhorar a qualidade da educação brasileira.

Consideramos as avaliações em larga escala como um instrumento importante, porém elas só são parte do processo de busca de qualidade na educação, já que os dados quantitativos só dão subsídios para atingir tal objetivo. É difícil acreditar que um sistema de avaliação consiga atender a todas as especificidades de um sistema educacional. Na verdade, as avaliações educacionais em larga escala são complexas, porque tratam de questões que envolvem um grande número de pessoas e de instituições e são realizadas com variados e diferentes fins, mesmo que tenham a aprendizagem como elemento prioritário (VIANNA, 2003).

É imprescindível debatermos sobre as políticas de avaliação no Brasil e seu uso, mas é importante, também, pensar em mecanismos de teor mais qualitativo, para que, somados com os dados quantitativos, seja possível elaborar um panorama da educação no país. Todavia, tanto esses quanto outros sempre apresentaram limites e jamais darão conta de expressar toda a realidade do fenômeno educativo, porque o fenômeno humano, objeto das ciências humanas, é complexo e dinâmico e sempre apresentará novas demandas e desafios. Todavia, isso não nos impede de pensar, de avaliar e, tampouco, de termos coragem e vontade política para assumir a realidade que uma avaliação mais ampla pode nos revelar e procurar melhorar a educação básica brasileira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação da educação básica brasileira foi uma das áreas da educação que mais esteve na centralidade das políticas educacionais nas últimas duas décadas. Trata-se de criar um mecanismo para acompanhar o sistema de educação e o sistema escolar e seus atores, com o intuito de contribuir para melhorar a qualidade da educação no país. Todavia, vimos que, apesar de se configurar como um sistema complexo e consolidado, o sistema e a política de avaliação da educação brasileira apresentam inúmeros limites para dar conta dos objetivos a que se propõem.

Os limites anunciados são desafios, no sentido de pensar e de buscar a educação de boa qualidade que desejamos. Esses limites são de natureza contextual,

conceitual, metodológica, estrutural e circunstancial. Todavia, um dos grandes desafios é o uso dos resultados e da própria avaliação no processo de tomada de decisão para melhorar a qualidade da educação básica no Brasil. Esse tema tem várias possibilidades de discussão, entre elas, o uso dos resultados de avaliações com fins apenas de responsabilização, de premiação ou punição.

Para nós, o tema é de grande relevância, por causa da inegável capacidade que o Brasil tem hoje de apresentar um desenho de sua realidade educacional, ainda que não represente um retrato completo devido às limitações do sistema e à possibilidade de alterar os resultados finais, sem que haja uma mudança de fato. É preciso estimular o debate entre os atores do fazer educativo, no sentido de pensar nas políticas de forma conjunta, visando a um projeto nacional de educação aparelhado pelo Plano Nacional e pelo Sistema Nacional da Educação. Junto com essa discussão, é fundamental pensar em outro mecanismo de avaliação que seja mais capaz de captar particularidades do sistema educacional brasileiro e algumas das diversas contingências que o envolvem.

Por fim, o uso dos resultados da avaliação precisa ser discutido. E, independentemente de esses resultados serem positivos ou negativos, devem ser trabalhados tanto pelos sujeitos da escola quanto pelo Estado. Afinal, por meio das avaliações externas, atualmente o Brasil produz uma grande quantidade de informações pertinentes sobre os sistemas, as unidades de ensino e cada aluno. Nesse caso, é necessário estimular os responsáveis pelos processos educacionais, no âmbito macro e no micro, a usarem os resultados dessa avaliação para concretizar planos, médias e metas que visem melhorar a qualidade do ensino.

ABSTRACT

This article concerns the large-scale evaluation in Basic Education, in Brazil, based on the discussion about the limits and possibilities of using the results of these evaluations to improve the quality of Brazilian education. Firstly, we intend to work with some general and contextual notions to understand this type of evaluation in education, both in general and national scope. In the second point, we will approach the large-scale evaluations in Brazil, in view of the perception of some potentialities and possibilities and the problems and limits of these evaluations from the use of their results. In the third point, we will discuss the understanding and the problem of the use of these evaluations, considering the use of the results to improve the Basic Education in the country. The text evidences that, although Brazil currently has a consolidated Educational Assessment Policy, the use of the results of these evaluations is still one of the great challenges for the field of education policies.

Keywords: Assessment Policy. Use of results. Improvement of quality.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- CARNOY, Martin. **A vantagem acadêmica de Cuba: porque seus alunos vão melhor na escola**. São Paulo: Ediouro, 2009.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. **Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.
- COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.
- DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **As contribuições das políticas de avaliação educacional em larga escala: o caso da avaliação de aprendizagem na Bahia**. 2009. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- FERRER, Alejandro Tiana. **Tratamiento y usos de la información em evaluación**. Espanha: UNED, 1997. Disponível em: <http://www.oei.otg.ar/noticias/tratamiento.pdf>. Acesso em: 20 agos. 2015).
- FERNANDES Reynaldo; GREMAUD, Amaury P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- FRANCO, Creso. O SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 17, p. 127-133, maio/ago. 2001.
- _____. Avaliação em larga escala e fatores associados ao desempenho escolar. In: GATTI, Bernardete (Org.). **Construindo caminhos para o sucesso escolar**. Brasília: INEP; UNESCO, 2008. p. 27-36.
- MINHOTO, Angélica. Política de avaliação da educação brasileira: limites e perspectivas. In: SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (Org.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Editora Appris, 2011. p. 163-188.
- PREAL - Promoção da Reforma Educacional na América Latina e no Caribe. **Saindo da inércia: Boletim da Educação no Brasil**. Brasil: PREAL e Fundação Lemann, 2009.
- RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Trad. Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SANTOS, J. B. et al. Uso dos resultados do IDEB pela gestão escolar para a melhoria do ensino: um estudo nas escolas estaduais de Salvador e Região Metropolitana. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; FERREIRA, Rosilda Arruda; LOPES, Uacai de Magalhães (Org.). **Avaliação e resiliência: diagnosticar, negociar e melhorar**. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 23-44. V. 1.
- TENÓRIO, Robinson, SOUZA, Nayara. Prova Brasil: avaliação a serviço da qualidade educacional. In: TENÓRIO, Robinson; MACHEDO, Cristiane Brito; LOPES, Uacai de Magalhães. (Org.). **Indicadores de educação básica: avaliação para uma gestão sustentável**. Salvador: EDUFBA, 2010.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1998). Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados em tercero e cuarto grado. Santiago, Chile: UNESCO/Laboratorio Latinoamericano de Evaluacion de la Calidad de la Educación.

VELOSO, Fernando. Experiências de reforma educacional nas últimas duas décadas: o que podemos aprender? In: VELOSO, Fernando et al. (Org.). **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 191-212.

VERHINE, Robert Evan. Prefácio. In: TENÓRIO, Robinson Tenório; MACHEDO, Cristiane Brito; LOPES, Uaçaí de Magalhães (Org.). **Indicadores de educação básica: avaliação para uma gestão sustentável**. Salvador: EDUFBA, 2010.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 27, p. 41 -76, jan./jun. 2003.

WEISS, Carol. Have we learned anything new about the use of evaluation? **American Journal of Evaluation**, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998. Disponível em: <http://www.aje.sagepub.com>. Acesso em: 24 de Ago. de 2015.

Submetido em: 01/10/2015

Aprovado em: 26/06/2016

Publicado em: 20/06/2018