

A AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ENTRE DOIS MODELOS

[...]

O núcleo duro da avaliação da aprendizagem

[...]

Os escritos que introduzem modelos e metodologias de avaliação em larga escala nos meios educacionais brasileiros têm a preocupação de, por meio deles, possibilitar o delineamento do perfil cognitivo da população, permitindo reconstituir detalhes da trajetória escolar de populações que freqüentam a escola, bem como identificar a transição de um estágio cognitivo dos sujeitos para outro. Podem ser utilizados também para estabelecer relações entre o perfil cognitivo e cultural de segmentos da população com os novos modelos de organização da produção, bem como com os novos pleitos de participação nas sociedades contemporâneas.

São exemplos de aplicações de modelos de abordagem em larga escala, que se valem de informações educacionais presentes nos censos demográficos, os estudos que empregam a metodologia do profluxo, realizados por Ribeiro (1991), Klein & Ribeiro (1995) e por Fletcher & Castro (1993). Demonstrando que o grande problema do sistema educacional brasileiro é a repetência, e sobretudo a repetência nas séries iniciais do ensino fundamental, esses estudos causaram grande impacto nos sistemas de ensino. As políticas de progressão continuada e de aceleração escolar, atualmente tão incentivadas nas redes escolares, certamente devem o seu tributo a pesquisas dessa natureza.

A maior parte dos artigos desse grupo volta-se contudo para o que chamamos, no estado da arte, avaliação de monitoramento. Embora essa denominação possa ser associada a outros modos de avaliar, neste caso, em vista da falta de outro termo consensual, a avaliação de monitoramento foi entendida como a avaliação padronizada do rendimento escolar dos alunos, realizada no âmbito federal ou no dos sistemas estaduais de ensino básico.

Para além dos textos examinados no referido estudo, a literatura especializada indica que a montagem de sistemas padronizados de avaliação do ensino que abarquem toda a rede de educação básica é um fenômeno relativamente recente nas sociedades avançadas. Em vários países europeus que os estão implantando, como a Holanda, França e Inglaterra, apenas nos últimos anos começa-se a dispor de informações completas sobre as primeiras gerações de estudantes que receberam acompanhamento. Embora se tenha buscado invariavelmente associar essa prática aos esforços de melhoria do ensino, observa-se que esse é um terreno ainda muito sujeito a ensaios e erros, a avanços e retrocessos e a controvérsias de toda a ordem.

Os termos em que foi realizada a sistematização desse modelo de avaliação - amplamente divulgado por meio de organismos multilaterais, em grande parte

responsáveis pela adoção de medidas homogeneizadoras em diferentes sistemas escolares do mundo - foram sobretudo pautados pelas reformas educacionais de cunho conservador do início dos anos 80 nos Estados Unidos e do final dessa década e início da seguinte na Inglaterra. Eles foram fundamentais para a promoção de quase-mercados no setor educacional, ou seja, por uma combinação específica de elementos de regulação do Estado e da introdução da lógica de mercado no domínio público, o que aumenta o controle governamental sobre as escolas, ao mesmo tempo em que cria mecanismos de incentivo à competitividade no sistema educacional (Afonso, 1998).

Essas reformas, motivadas pelo argumento de que a qualidade insatisfatória da educação seria basicamente responsável pela vulnerabilidade do país em face do nível educacional e de desenvolvimento de outros países industrializados, partem do pressuposto de que uma força de trabalho educada é crucial para enfrentar a competição econômica, elevando a produtividade e aumentando a capacidade de adaptação às rápidas mudanças nos mercados internacionais. Elas evocam o princípio da *accountability* como fundamento, ou seja, o de que o poder público deve prestar contas à população dos serviços que oferece e de como gasta os recursos que lhe foram confiados. Ao fazê-lo, porém, substituem o discurso que valorizava a escola pública em períodos anteriores, revisitando o princípio liberal que coloca ênfase na liberdade de escolha dos pais em relação ao ensino que querem para os filhos, sob a suposição de que eles buscam a melhor educação para as suas crianças. Apostam que a melhoria do rendimento dos alunos pode ser alcançada mediante a concorrência entre as escolas, podendo, para tanto, no dizer de Fletcher (1995), valer-se da publicidade negativa para estimular administradores e professores a dedicarem maiores esforços ao ensino e utilizar sanções econômicas, políticas, regulamentares como incentivos.

A avaliação nesse modelo ganha importância nunca antes experimentada no cenário educacional, tornando-se componente imprescindível das reformas educativas. Ela permite não só a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área. Nesse sentido, os imperativos da avaliação terminam por pressionar a formulação de currículos nacionais em países que nunca os tiveram, ou levam à sua reformulação e atualização nos que já os possuíam, visto que eles são a referência "natural" para o emprego da aferição padronizada do rendimento escolar, instrumento privilegiado do modelo. A avaliação também possibilita que seja conferida uma autonomia vigiada às escolas, uma vez que assegura o controle de seus resultados, e ainda permite que se descentralizem recursos, capazes inclusive de beneficiar escolas privadas que anteriormente não faziam jus a eles, aumentando a capacidade de decisão do Estado sobre sua alocação.

A esse respeito é interessante recuperar o que afirma Henkel, a propósito da reforma educacional da Inglaterra: a avaliação torna-se importante para "controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público, e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada" (apud Afonso, p. 162).

Na América Latina, praticamente todos os países implantaram alguma modalidade de sistema nacional de avaliação do rendimento escolar na última década. O Brasil o fez a partir de 1990, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e de seus congêneres em Minas Gerais e São Paulo, além de vir disseminando esse tipo de prática por meio da iniciativa de vários outros estados.

Conforme admite Fletcher (1995), refletindo a propósito de diferentes modelos de avaliação desenvolvidos em alguns estados americanos há mais longo tempo, uma das grandes dificuldades da implementação do sistema a que se fez referência é que ele depende de enorme melhoria na capacidade de processamento da informação. Desse ângulo de análise, trata-se portanto de sistema a ser evitado se a administração não

dispuser de fôlego financeiro e competência técnica para geri-lo com os novos recursos da informática. Uma segunda limitação consiste no eventual estreitamento do currículo por iniciativa das escolas que, ao tentarem adaptar-se às novas exigências, podem eliminar os conteúdos que não se relacionem diretamente com os referenciais curriculares básicos. Além disso, nem todas as unidades escolares têm condição de responder aos sinais de mercado preconizados pelo sistema de monitoramento. A circunscrição das matrículas às zonas próximas da escola, tal como acontece em muitas localidades nos Estados Unidos, reduz a capacidade de escolha de melhores escolas pelos pais de alunos. Como lembra o autor, nas circunstâncias de monopólio e oligopólio, princípios de livre mercado não são aplicáveis, sendo duvidoso que escolas deficientes tenham iguais oportunidades para responder a incentivos e sanções. Conseqüências possíveis de políticas dessa natureza podem ser a exacerbação de diferenças cognitivas entre as comunidades ricas e pobres, urbanas e rurais, reforçando disparidades sociais existentes.

Vários estudos realizados nos Estados Unidos e Inglaterra têm igualmente evidenciado as fragilidades da tese de que a livre escolha da escola dos filhos pela família constitui poderoso incentivo à melhoria da qualidade do ensino. Os relatos por Hasell e Rothstein em 1993 mostram, entre outras coisas, que a maior parte dos pais de localidades em que foi implantado o sistema, mesmo admitindo como boa a possibilidade de escolherem onde querem matricular os filhos, usualmente não os trocam de escola sendo que, entre os que fazem uso desse direito, não contam grandemente os critérios acadêmicos que supostamente deveriam estar orientando as suas escolhas (apud Campos, 1996).

Embora a avaliação externa, como definida neste texto, seja uma variável crucial no desenho das reformas educacionais em curso em um bom número de países, na transposição do modelo para a América Latina, tanto as justificativas, como as práticas de avaliação, têm, várias vezes e, em certa medida, tentado minorar os aspectos que exacerbam o caráter competitivo da proposta original, dando maior ênfase ao papel compensatório do Estado.

Em documento preparado para a Orealc, um grupo de pesquisadores chilenos, ao propor no começo dos anos 90 - portanto após o processo de redemocratização do país -, que a região adote sistemas de medição da qualidade da educação básica, busca associar um novo significado às medidas e à avaliação. Nesse caso, o foco está em que a comunidade de atores emita juízos sobre os fenômenos de aprendizagem em que está envolvida e que, a partir deles, desenvolva as ações remediativas que julgar convenientes. Ao lado das medidas padronizadas de aferição de resultados de aprendizagem, buscam contemplar estratégias para a realização de uma avaliação formativa e, partindo do pressuposto de que os recursos são escassos para solucionar problemas de grande magnitude, advogam a importância da avaliação para identificar áreas vulneráveis em que é preciso intervir prioritariamente para melhorar a qualidade do ensino (Filp et al., 1990). A pretensão é a de transformar a avaliação em um instrumento de mudança da realidade educacional, substituindo porém as políticas de corte universalista pelas estratégias particularistas, que visam a atenção a grupos específicos e que vêm se tornando a regra nas políticas da área.

Considerando particularmente a experiência brasileira, vale observar que os aspectos concorrenciais característicos da lógica de mercado podem ser mais facilmente atribuídos aos procedimentos ligados à avaliação de alunos dos cursos superiores, que vêm acompanhados da publicização de resultados e estão fortemente associados aos processos de autorização de funcionamento e ao credenciamento desses cursos. No monitoramento dos sistemas de ensino básico, a ênfase tem recaído, via de regra, sobre o uso da informação gerada pela avaliação como subsídio aos próprios aparatos gestores das redes de ensino, prestando-se de preferência a orientar ações do Estado no sentido

de suprir necessidades detectadas. Esse é o caso de propostas que incidem sobre a formação dos educadores em serviço, como fruto das deficiências encontradas no desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio. Provavelmente a maciça participação do Estado na oferta do ensino básico, pela própria concepção de funcionamento do setor público predominante, crie maiores constrangimentos à implantação da concorrência entre as escolas de uma mesma rede, de vez que elas têm o mesmo mantenedor.

Em experiências mais consolidadas de emprego da avaliação do sistema escolar mediante provas padronizadas na Europa, como, por exemplo, a da Holanda, país que possui um sistema complexo de subsídio estatal a escolas com diferentes tipos de mantenedores, tem havido grande empenho no envolvimento dos diferentes atores interessados na educação, desde professores, diretores, especialistas e pais, até as universidades e outras entidades da sociedade civil, como os setores empresariais, associações científicas e de trabalhadores. Eles são chamados a ter diferentes tipos de participação, como validar os conteúdos da avaliação e aprovar os procedimentos propostos, colaborar com a realização das provas e contribuir com os encaminhamentos que decorrem dos resultados obtidos.

Quando os sistemas de avaliação incorporam elementos importantes da cultura escolar e os professores sentem que esta é feita a seu favor e não contra eles, como na Suécia, os procedimentos utilizados terminam sendo assimilados pelos docentes como um indicador importante para a melhoria do seu trabalho. Nesses casos, a insistência no caráter complementar das duas modalidades de avaliação, a saber, a padronizada, mais precisa e com condições de comparabilidade, mas necessariamente restrita, e a do professor e da escola, que contempla aspectos mais abrangentes da formação do aluno, parece vir contribuindo para reafirmar junto ao magistério a sua dignidade profissional.

Na América Latina, as pressões dos organismos internacionais e as linhas de crédito abertas com a finalidade expressa de implantação de sistemas de avaliação padronizada do rendimento escolar têm levado freqüentemente a um superdimensionamento das possibilidades de impacto do uso de informações desse tipo na melhoria da qualidade do ensino. Diante da escassez de recursos e dos altos custos envolvidos na montagem desses sistemas, que não dispensam pesadas contrapartidas dos países que recebem tais financiamentos, tem-se por vezes assistido à retração do financiamento às pesquisas educacionais, capazes de trazer aportes não menos valiosos à melhoria do sistema escolar.

Em face da grande quantidade de informações já coletadas em alguns países, seja mediante pesquisas, seja por meio de avaliações padronizadas realizadas em diferentes âmbitos e circunstâncias, pergunta-se também sobre a capacidade efetiva que teriam os aparatos públicos de ensino de apreciar esses dados e implementar medidas de amplo alcance em decorrência da sua análise. A propósito, recente estudo realizado nos países da região latino-americana corrobora essa indagação ao constatar que, além de debilidades técnicas relativas aos instrumentos de medida e das dificuldades de avaliar adequadamente aprendizagens mais complexas, os sistemas nacionais de avaliação vêm demonstrando insuficiente aproveitamento das informações produzidas, do que decorre o pequeno impacto nas redes escolares (Ravela, 2000).

É certo que já existe um relativo consenso sobre a necessidade de melhor aparelhar os órgãos gestores dos sistemas escolares para o uso de informações que subsidiem as políticas educacionais, bem como é pacífico o reconhecimento de que urge promover maior articulação entre as instâncias produtoras de conhecimento e aquelas encarregadas de oferecer o ensino básico. Entretanto, é preciso que se pondere também sobre os custos envolvidos na geração da enorme quantidade de dados pelos sistemas

de informação, em vista das limitações claramente impostas pelos condicionantes da estrutura e funcionamento dos aparatos de ensino, que se ressentem da falta de recursos até mesmo para implementar as medidas educacionais mais básicas.

O fato de que algumas informações relevantes para mudanças significativas no sistema, já de há muito disponíveis na área, não venham sendo sistematicamente incorporadas às propostas de governo, revela também que a própria opção pela utilização de um tipo de informação e não de outro passa por um crivo político que qualifica ou desqualifica certa natureza de estudos e de dados e torna certas medidas plausíveis ou não, dependendo das forças hegemônicas prevalecentes.

A racionalidade técnica, que pressupõe uma relação de linearidade entre a utilização plena da informação sistematizada nos moldes propostos e a tomada de decisões no âmbito dos complexos sistemas de ensino, não leva em conta o fato de que os resultados de investigações e de pesquisas de avaliação, ao invés de tomados isoladamente como "verdades", constituem tão somente referências acerca de determinados fenômenos, que demandam a consideração das condições sociais, culturais e políticas em que ocorrem. É aí que se situam conflitos de interesses, consensos e dissensões que contribuem para amalgamar a formulação e a gestão das políticas educativas. É também nesse contexto que são geradas enormes resistências dentro dos próprios aparatos públicos - até agora pretensamente ignoradas - à divulgação de muitas das informações colhidas por essa via, visto que elas podem ser tidas como ameaças aos mecanismos de legitimação necessários à manutenção das posições de poder.

O risco da transposição de modelos concebidos nos países avançados para a realidade latino-americana sem que se considere devidamente o fato de que os nossos sistemas de ensino em geral funcionam sob condições de infra-estrutura significativamente mais precárias, pode levar ao desperdício de recursos escassos e escamotear problemas ao invés de representar soluções efetivas para eles.

Impasses e desafios

A despeito da abundante produção de discursos sobre o tema, constata-se que seus apelos à mudança das práticas escolares e do tratamento tradicional da avaliação terminam tão somente por resvalar a realidade. Mesmo quando se chega a ultrapassar o nível do discurso, passando a ações abrangentes nas redes de ensino, como no caso da avaliação de monitoramento, não há ainda evidências de que estejam sendo desencadeadas mudanças significativas no desempenho dos alunos.

Em meio às práticas tradicionais de avaliação, calcadas na pedagogia do exame e enquadradas por fortes dispositivos institucionais de ordenação ainda existentes nas escolas, os professores vêm recebendo apelos sistemáticos para apoiarem dois discursos que se fundam em pressupostos radicalmente distintos. Mais ainda. Aqueles docentes dos estados em que foram implantados sistemas próprios de avaliação de monitoramento estão convivendo, de um lado, com as incertezas e ansiedades que a introdução do modelo nas redes escolares vem causando e, de outro, com a insuficiência de meios para ensaiar novas práticas avaliativas de caráter formador, na direção chamada emancipatória.

Um dos discursos reporta-se essencialmente à avaliação qualitativa do ensino, valoriza o processo de aprendizagem, concentra-se na avaliação feita no interior da própria escola pelos atores educacionais. Ele vem sendo reforçado pela expansão do regime de ciclos escolares, cujos pressupostos são o de garantir a continuidade da escolarização sem as rupturas provocadas pela repetência e o de possibilitar a criação de condições para que a escola trabalhe diferentemente com a diversidade dos alunos.

O outro discurso propõe-se a oferecer indicadores da qualidade do ensino, volta-se para a

apreciação de resultados padronizados, valoriza o produto da aprendizagem, utiliza largamente recursos quantitativos e alta tecnologia e recorre à avaliação externa do rendimento escolar. Assenta-se, por sua vez, na apreciação exclusiva de alguns aspectos cognitivos do currículo, deixando de lado dimensões da formação do educando não só muito valorizadas socialmente, como incorporadas nas próprias diretrizes do ensino.

Embora sejam reconhecidas, na origem, matrizes políticas e ideológicas inconciliáveis entre as duas postulações, e ainda que se admita que no processo de sua reapropriação pelos sistemas de ensino, ambas possam chegar a adotar uma série de procedimentos e recomendações comuns e complementares, a prática tem mostrado a necessidade de retomar a função reguladora e a função emancipadora da avaliação a partir de nova ótica.

Se, para além do Estado e do mercado, forem também levadas em conta as aspirações mais gerais da população a respeito da educação, não meramente atreladas a razões de ordem estritamente econômica, mas fundamentalmente ligadas à qualidade de vida, ou como diria Boaventura Santos (apud Afonso, 1998), "ao prazer, à participação, à solidariedade", talvez seja possível deixar de imputar tão somente à ênfase no processo um caráter "progressista" e parar de atribuir à insistência nos resultados um caráter exclusivamente conservador da avaliação.

Do ponto de vista da função educacional da escola, a ênfase no processo e nas condições gerais em que é oferecido o ensino torna-se condição essencial para que educadores, alunos e as próprias instituições educacionais usufruam do potencial redirecionador da avaliação, não só no sentido de potencializar condições para um efetivo domínio dos conhecimentos pelos estudantes, como para uma formação que se estende a outras esferas. Não obstante, do ponto de vista da população usuária dos serviços educacionais, a quem não interessam diretamente os processos internos dos estabelecimentos escolares, são os resultados apresentados pelos alunos aqueles que se prestam à validação social das funções exercidas pela escola. Mas, se esses resultados não se prendem a uma racionalidade científico-instrumental apenas, será preciso repensá-los na perspectiva que busca romper com o conceito de regulação atribuído ao conhecimento e à avaliação.

Recebido para publicação em junho de 2001.

BRASILIAN BASIC EDUCATION: TWO DIFERENT APPROACHES FOR EVALUATION

ABSTRACT: This text aims to analyse the approaches claimed for evaluation on brasilian basic education. It comments some conclusions from a State of Art about academic articles on the theme during the 90s, and adds other reflections. According to the author, two approaches have been taking up the discourse on evaluation in the country: one of them refers to its emancipatory potential and the other takes roots in the regulatory function of the state. The article seeks to examine both visions in terms of their theoretical and ideological matrices and to discuss issues that follows from them. It concludes by the need to rethink the regulatory and emancipatory functions of evaluation, adopting other theoretical perspective.

Key words: Evaluation; Assessment; Basic education; Educational quality; Public policy.

Referências bibliográficas

ABRAMOWICZ, M. Avaliação da aprendizagem de trabalhadores-estudantes: Buscando novos caminhos. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jan./jun. 1995, nº 11,

p.113-123.

AFONSO, A.J. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

ANDRÉ, M.E.D.A. de. A avaliação na escola e da escola. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, ago. 1990, nº 74, p. 68-70.

_____. Avaliação escolar: Além da meritocracia e do fracasso. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nov. 1996, nº 99, p.16-20.

BARRETTO, E.S. de S. e PINTO, R.P. (Coords.). *Estado da arte: Avaliação na educação básica*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Brasília: Inep/ Comped/PNUD, 2000.

CAMPOS, M.M.M. Resenha. Hasell & Rothstein (orgs). School choice: Examining the evidence. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, set./dez. 1996, nº 3, p.103-106.

DEMO, P. Lógica e democracia da avaliação. *Ensaio*, Rio de Janeiro, jul./set. 1995, nº 8, vol. 3, p. 323-330.

_____. Qualidade da educação: Tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jul./dez. 1990, nº 2, p.11-26.

FLETCHER, P. Propósitos da avaliação educacional: Uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jan./jun.1995, nº 11, p.93-112.

FLETCHER, P. & CASTRO, C. de M. Mitos, estratégias e prioridades para o ensino de primeiro grau. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jul./dez.1993, nº 8, p. 39-56.

FILIP, J. et al. Sistema de medición de la calidad de la educación básica: Una propuesta. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jul./dez. 1990, nº 2, p. 49-90.

FRANCO, M.L.B. Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, ago. 1990, nº 74, p. 63-67.

_____. Qualidade de ensino: Critérios e avaliação de seus indicadores. *Idéias*, São Paulo, 1994, nº 22, p. 81-87.

GAMA, M.C. A teoria das inteligências múltiplas ou a descoberta das diferenças. *Ensaio*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1994, vol.1, nº 2, p. 13-20.

GRISPUN, M. Avaliação da educação, cidadania e trabalho. *Ensaio*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1996, vol. 4, nº 10, p. 71-76.

_____. Paradigmas em educação: Avaliação e perspectivas. *Ensaio*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1994, vol. 1, nº 2, p. 29-40.

KLEIN, R. & RIBEIRO, S.C. A pedagogia da repetência ao longo das décadas. *Ensaio*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1995, vol. 3, nº 6, p. 55-62.

LUCKESI, C. Avaliação da aprendizagem escolar: Apontamentos sobre a pedagogia do exame. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, jul./ago.1991, vol. 20, nº 101, p. 82-86.

_____. Avaliação educacional: Pressupostos conceituais. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, maio/ago.1996, vol. 25, nº 130-131, p. 26-29.

_____. Planejamento e avaliação na escola: Articulação e necessária determinação ideológica. *Idéias*, São Paulo, 1992, nº 15, p. 115-125.

LÜDKE, M. O administrador escolar entre o mito da avaliação e os desafios de sua prática. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jul./dez. 1995, nº 12, p. 51-57.

RAVELA, P. et al. Hacia donde y como avanzar en la evaluación de aprendizajes en

América Latina? *Umbra! 2000*, Digital, nº 3, mayo 2000. Disponível em: <http://www.reduc.cl>.

RIBEIRO, S.C. A pedagogia da repetência. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, jul./dez. 1991, nº 4, p. 73-86.

SAUL, A.M. Avaliação emancipatória: Uma abordagem crítico-transformadora. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, jan./fev. 1992, vol. 21, nº 104, p. 24-31.

SOUZA, V.T. Avaliação de aprendizagem. *Ensaio*, Rio de Janeiro, abr./jun.1994, vol.1, nº 3. p. 13-20.

WERNECK, V.R. A velha e a nova questão da avaliação. *Ensaio*, Rio de Janeiro, out./dez. 1996, vol. 4, nº 13, p. 371-380.

* Este texto constitui versão reformulada de trabalho originalmente apresentado no GT "Estado e Política Educacional" da Anped, durante a 24^a Reunião Anual da Entidade, em Caxambu, Minas Gerais, set. 2000.

** Professora da Faculdade de Educação da USP e da Fundação Carlos Chagas. *E-mail*: essb@fcc.org.br