AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E A GESTÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Large-Scale Assessment: education management quality

Evaluación en gran escala: administración de la calidad educativa

Neide Pena Cária[1]
Sandra Maria da Silva Sales Oliveira[2]

RESUMO: Este trabalho traz à discussão as avaliações em larga escala como forma de gestão da qualidade da educação, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Problematiza-se a utilização dos resultados dessas avaliações como indicador unilateral da qualidade de educação; analisa sua influência no currículo escolar, os desdobramentos de sua divulgação no âmbito da escola, seus efeitos colaterais na organização e gestão do trabalho docente, principalmente, a pública. São considerados seus impactos nas políticas educacionais, denunciando inclusive a terceirização da educação básica às empresas educacionais da iniciativa privada. Trata-se de um estudo analítico que se ampara em aportes legais e teóricos que constituem o IDEB, publicados nos sites oficiais do Governo, como o Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC), bem como em estudos já publicados sobre o tema. Não se corrobora, neste texto, da ideia de uma gestão da qualidade de educação atrelada apenas ao desempenho escolar e ao fluxo de alunos, em um contexto em que se desconsideram as condições da escola, incentiva-se a competição e delega-se responsabilização.

Palavras-chave: Avaliação educacional. Gestão. IDEB. Qualidade de educação.

INTRODUÇÃO

Os sistemas de avaliação do rendimento escolar têm ocupado amplo espaço nas discussões e publicações das últimas décadas, em especial do ponto de vista das políticas educacionais desencadeadas pela implementação das chamadas reformas educacionais, a partir da década de 1990. Como observado por Dourado e Aguiar (2001), ainda no início do século XXI, as mudanças que ocorreram nos padrões de regulação estatal, em escala mundial, fizeram com que os trabalhos e pesquisas passassem a refletir, além de outras questões comprometidas com o movimento de luta pela qualidade da educação para todos, as preocupações dos pesquisadores com o caráter assumido pelas políticas de avaliação.

[1] **Neide Pena Cária:** Doutorado em Educação: Currículo. Mestre em Linguística, com ênfase em Análise de Discurso (linha francesa). Graduação em Pedagogia. Docente do Curso Mestrado em Educação da Universidade do Vale do Sapucaí (Univás/MG). Coordenadora e professora do Curso de Especialização em Gestão Educacional (Univás). E-mail: neide.univas@gmail.com

[2] **Sandra Maria da Silva Sales Oliveira:** Doutora e Mestre em Psicologia. Psicóloga e Pedagoga. Docente e Pesquisadora do Curso de Mestrado em Educação da Universidade do Vale do Sapucaí (Univás/MG). Professora do Curso de Pedagogia (Univás). E-mail: smsso23@gmail.com

Ora sabe-se que as políticas educacionais são rearticuladas em diversos âmbitos, com repercussões em outros setores e que a escola é um importante espaço de práticas, encontros e desencontros onde as políticas são apropriadas, significadas e ressignificadas. Entre esses setores, está à gestão da educação que, segundo Lück (2013, p. 20) é "uma área meio e não uma um fim em si mesma", por causa disso, todo o reforço que destina à gestão visa, em última instancia a melhoria das ações e processos educacionais voltados para a melhoria da aprendizagem dos alunos e sua formação.

O texto, ora apresentado, trata-se de um estudo analítico, crítico sobre o uso e desdobramentos dos resultados das avaliações em larga escala como condicionante de um conceito de qualidade de educação que vem sendo construída nos entremeios das diversas instâncias que constituem a dinâmica da escola, em especial, a gestão. Nesse sentido, cabe frisar que, neste texto, o conceito de gestão educacional relaciona-se com o de avaliação, amparando-se em Lück (2013), que considera a gestão como um processo de monitoramento do trabalho educacional realizado por professores, por especialistas e toda a comunidade escolar, sendo a avaliação uma ação de monitoramento inerente ao processo de gestão a fim de produzir informações e necessidades demandadas no desenvolvimento do trabalho educativo pela ação crítica, reflexiva e propositiva que devem ser assumidas coletivamente.

As reflexões e os apontamentos críticos apresentados se baseiam em dados constatados a partir da pesquisa realizada por uma das autoras que investigou a inserção de empresas educacionais privadas nas redes públicas de ensino no Sul de Minas Gerais (CÁRIA, 2012), para uma tese de doutoramento. Esse estudo, em que foram contatados 132 municípios, revelou 34 municípios adotando parceria com empresas privadas na rede municipal de ensino, os quais apresentaram como principal fator motivador para a contratação dessas empresas, realizada pelos prefeitos dos municípios, a melhoria do IDEB na educação do município[3]. A nota mais alta no IDEB e o cumprimento de metas representam a qualidade de educação projetada pelos gestores dos municípios, por meio dos secretários de educação e funcionários entrevistados, via meio eletrônico.

Pretende-se com este artigo problematizar a influência das avaliações em larga escala, especificamente o IDEB, na gestão da escola, tendo como enfoque as repercussões dos índices e rankings, que são gerados a partir de seus resultados quantitativos, no currículo, no trabalho educativo dos professores, no planejamento educacional, no material didático e

[3] A pesquisa que deu origem a este artigo encontra-se publicada no seguinte endereço eletrônico: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=15369.

demais práticas que se tornaram comuns no ambiente escolar após a implementação da política de avaliação em larga escala. Problematiza-se o uso do IDEB como indicador único e absoluto de qualidade e os usos que têm sido feitos dessa nota no cotidiano escolar e na própria comunidade, como é caso de Minas Gerais que obriga a divulgação pública da nota do IDEB em local bem visível da escola.

Este estudo se baseia em aportes legais e teóricos que regulam a utilização das avaliações em larga escala, publicados nos sites oficiais do Governo, como o Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Como divulgado em documentos oficiais e no site do MEC (BRASIL/MEC), o índice do IDEB tem por finalidade diagnosticar a situação nacional da educação e, com isso, referenciar a proposição de políticas públicas educacionais capazes de atender às deficiências diagnosticadas por meio das avaliações em larga escala. A partir dessas prerrogativas e, para efeito desta análise, o percurso metodológico se deu por meio da articulação de fundamentos legais que materializam as premissas e objetivos das políticas de avaliação e as repercussões dessas políticas no cotidiano das escolas, especificamente, a gestão escolar.

Nessa direção, primeiramente, foi realizado um estudo exploratório dos documentos que regulam a prática das avaliações em larga escala no Brasil; a seguir, as variáveis que constituem o IDEB, tais como as avaliações externas e o fluxo de alunos das escolas. Na sequência, foram discutidas as variáveis que este índice não reconhece ao avaliar as escolas brasileiras, mas que provocam impactos diretos no currículo, na dinâmica da sala de aula, na gestão do trabalho educativo da escola e nas atividades de ensino dos professores, que são tratados neste texto como efeitos colaterais da política de avaliação em larga escala. Por fim, procura-se também refletir sobre a influência das avaliações em larga escala nas pesquisas sobre avaliação.

AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: UMA GESTÃO POR DESEMPENHO E RESULTADOS

Desde a segunda metade década de 1990, a educação no Brasil vem passando por transformações e reformas estruturais, buscando ajustar o Estado brasileiro às políticas internacionais. A reforma educativa faz parte das mudanças estruturais fundamentais que

estão sendo implementadas no contexto de redefinição do papel do Estado (BRASIL, 1995), em cujo plano estão previstas a desregulação do mercado, a flexibilização e a privatização. Como apontado na pesquisa que motivou este artigo, a avaliação em larga escala adquiriu grande importância no cenário educacional brasileiro e passou a ocupar espaço central na agenda dos governos, em todos os níveis. A fim de atingir resultados mais altos nos testes, os gestores públicos esforçam-se em dar conta de agendas políticas, implementando estratégias de gestão muitas vezes mercadológicas, diante da pressão por resultados educacionais e cumprimento de metas, como é caso dos contratos de empresas educacionais do setor privado pelos governos municipais para uso de sistemas de ensino apostilados.

Introduzida por meio do aparato normativo-jurídico, que vincula seus resultados ao financiamento da educação e das políticas de remuneração docente, a prática das avaliações tem levado à redução do currículo aos conteúdos que são cobrados nas avaliações e, os alunos, por sua vez, são submetidos cada vez mais às práticas maçantes dos testes e ranqueamentos, além de pressões psicológicas pela transferência de responsabilização.

Desde a década de 1990, com a regulação do Estado na condução das políticas educativas, inspiradas em modelos internacionais, deu-se início no Brasil a uma nova forma de gestão da qualidade da educação, baseada em resultados a partir de critérios de eficiência e eficácia, emergindo novas formas de regulação dos sistemas de ensino por meio de avaliações em larga escala.

A concretização dessas avaliações se dá, primeiramente no Brasil, com o Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), que adquire papel central como responsável pela mensuração do desempenho cognitivo discente, passando posteriormente a compartilhar espaço com a Prova Brasil e, mais recentemente, com o IDEB. Outras avaliações/testes também passaram a fazer parte da rotina das escolas como a Provinha Brasil, avaliações estaduais e, até mesmo municipais, principalmente no caso das redes de ensino municipais que atuam em parceria com empresas educacionais privadas, para uso de material didático.

Diante dessas políticas implementadas no campo educacional, buscou-se em Sander (2007) fundamentos teóricos para compreender o processo de transformação da gestão da qualidade da educação, por meio de avaliações estandardizadas. Como argumenta Sander (2007, p. 88), existe um novo paradigma no campo da gestão da educação, em nível global, no contexto considerado por ele como da complexidade ampliada, resultante do processo de globalização da economia e da atividade humana, denominado "paradigma multidimensional de administração da educação". Trata-se do "paradigma heurístico da gestão educacional, de

caráter multirreferencial", que tem imposto novos desafios à gestão da educação e requerido renovados esforços para enfrentá-los, em termos de quadros teóricos e soluções praxiológicas. Este paradigma, construído na década de 1980 e, sucessivamente, reconstruído ao longo dos anos, se alicerça na desconstrução e reconstrução de conhecimentos acumulados historicamente e constitui uma tentativa de síntese teórica da experiência brasileira de administração da educação, no contexto internacional.

> Assim concebido, o paradigma multidimensional procura dar respostas organizacionais e administrativas eficientes, eficazes, efetivas e relevantes às atuais demandas e necessidades das instituições educacionais. Sua construção apoia-se na tese da especificidade da gestão da educação como campo de estudo e intervenção educacional e na consciência da necessidade de conceber teorias compreensivas para estudar e exercer administração da educação (SANDER, 2007, p. 88).

Tentando superar o reducionismo de algumas teorias, Sander (2007, p.92) propõe, nesse paradigma, quatro dimensões simultâneas e dialeticamente articuladas na administração da educação: dimensão econômica, dimensão pedagógica, dimensão política e dimensão cultural. "A cada dimensão analítica corresponde um critério de desempenho administrativo hegemônico, respectivamente: eficiência, eficácia, efetividade e relevância".

Não se pretende apresentar neste artigo todos os fundamentos do referido paradigma, mas registrar que se encontra em implementação um novo conceito de gestão de educação por meio de resultados/desempenho. Dessa forma, a questão da concepção de gestão de educação é determinante no que se refere à avaliação e deve, também, ser compreendida no contexto de uma mudança de paradigma.

Os argumentos de Sander (2007) no que se refere a um novo paradigma de gestão da educação são fundamentais para a garantia de um processo que possa levar à melhoria da qualidade de ensino, uma vez que esta ideia ainda não se encontra disseminada e sistematizada pelos diversos sistemas de ensino. Nesse sentido, a compreensão da avaliação como uma ação de monitoramento inerente ao processo de gestão do trabalho educacional, proposta por Lück (2007) é muito oportuna.

Segundo a autora,

> O propósito do monitoramento e avaliação é o de produzir conhecimentos claros e objetivos sobre as necessidades e demandas educacionais, assim como seus processos e contribuições que devem ser compartilhados, de modo a gerar ambiente de crescimento e desenvolvimento que emancipa a todos os envolvidos pela ação e crítica e reflexiva assumida coletivamente (LÜCK, 2013, p. 34-35).

Para tornar mais explícito o conceito avaliação como monitoramento da gestão, a autora frisa que "monitoramento e avaliação são práticas efetivas quando exercidas

colaborativamente com os atores das ações educacionais, de modo que desenvolvam, com seu exercício, uma consciência mais elevada e abrangente sobre seu trabalho".

Relativamente a esse modelo de avaliação por resultados, em larga escala, surgiram no contexto mundial como uma busca de equiparação da qualidade com a proposição de metas que já são realidade em países desenvolvidos como a Inglaterra e Estados Unidos. Sob orientações de organismos internacionais, esta prática passou a ser a perspectiva de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil e demais países da América Latina, "vinculada ao desempenho cognitivo dos alunos, por meio de método quantitativo por natureza" (ARMSTRONG, 2008, p. 23). Ou seja, os números são utilizados para indicar se o aluno teve sucesso ou fracassou no domínio dos conteúdos e habilidades acadêmicas.

No Brasil, a gestão por resultados educacionais ganhou ênfase e foi incorporada à educação, como uma política, a partir do Plano de Reforma (BRASIL, 1995). A ênfase da política de avaliação se materializa no termo "eficácia", cuja presença do deste termo e seu sentido marcam a linguagem dos documentos oficiais do MEC e as prerrogativas das diversas políticas educacionais como uma política de gestão de resultados. Esta intenção insere-se no contexto do novo modelo de administração gerencial, proposto pelo plano de reestruturação do aparelho de Estado, em implementação desde 1995 (BRASIL, 1995).

Esta política de gestão da educação situa-se no contexto da emergência de políticas neoliberais e neoconservadoras, associada aos mecanismos de responsabilização dos alunos pelos resultados escolares, prática esta, originada nos Estados Unidos, principalmente a partir da década de 1980, que surgiu, conforme Afonso (2009), como resposta política e administrativa aos fatores socioeconômicos relacionados às pressões para um maior controle sobre o que se ensina e como se ensina nas escolas públicas; uma forma de prestação de contas.

Ao que interessa, neste estudo, vale ressaltar que, desde as últimas três décadas, o setor da educação é atualmente terreno privilegiado de medidas de racionalização. Sob um discurso de modernização do Estado e nas prerrogativas do plano de reforma está previsto que o aumento da qualidade da educação deverá ser conseguido não à custa de mais investimentos, mas precisamente por meio de políticas de racionalização e de estruturação que garantam maior eficácia e maior eficiência dos serviços prestados (BRASIL, 1995). Qualidade na prestação de serviços e reformas são eixos que têm sido apontados como condutores das mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas. Após o Plano da Reforma (BRASIL, 1995), as organizações e a administração públicas passaram a ser

concebidas como meramente instrumentais, ficando subordinadas a critérios de produtividade, eficácia e eficiência, semelhantes aos das organizações econômicas. Nessa nova perspectiva, buscam-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Ao eleger a racionalidade econômica, a otimização, a eficácia e a eficiência como elementos nucleares no Plano da Reforma, os programas de modernização têm tomado por referência privilegiada a atividade econômica, a organização produtiva e o mercado, tanto em nível internacional, como nacional, incorporando novas práticas de administração, de avaliação e também de serviços educacionais.

Dentro de uma nova perspectiva de prestação de serviços educacionais, em que há mais exigências do mercado por mais qualidade de seus serviços educacionais prestados ao aluno, agora cliente, e à população, de modo geral, a avaliação ressurge como estratégia de gestão, sendo utilizada como uma forma de controle e regulação de resultados. Percebe-se que, no modelo de administração gerencial da educação, o termo avaliação apresenta-se revestido de conotações de eficiência e eficácia coerentes com a lógica do mercado e, assim, vem ocupando espaço importante na retórica educacional vinculado a uma nova concepção de instituição de ensino como organização educativa, visando à transferência de modelos empresariais de gestão para o campo educacional (BRASIL, 1995).

Alguns autores criticam o processo de avaliação externa, em larga escala, devido ao fato de ser realizado por profissionais alheios ao ambiente escolar e por estar ligado a uma forma de controle de resultados finais, além de ser desvinculada do processo educativo realizado na escola e das condições em que se dá o ensino e a aprendizagem. Por outro lado, o seu aspecto positivo se refere ao fato de ser em larga escala, porque abrange um contingente considerável de participantes e pode fornecer subsídios para diversas ações e políticas educacionais, como defendido por Machado (2012, p. 73).

São os seus aspectos positivos que, nas últimas décadas, vêm contribuindo para que a avaliação em larga escala seja revestida dessa grande importância e ênfase no cenário educacional brasileiro. É como mecanismo de regulação educacional e estratégia de gestão que a avaliação em larga escala passou a ser determinante para a chamada qualidade da educação, pois, é a partir dessa lógica, que se tem definido o currículo, a formação dos

professores, a valorização do trabalho docente, com a introdução, inclusive, da remuneração por bônus.

Atualmente, as avaliações ocupam grande parte do tempo escolar das instituições de ensino, muitas vezes, se sobrepondo ao próprio trabalho com os conteúdos que compõem o currículo da escola, os quais são relegados para dar prioridade aos treinamentos de questões de provas anteriores. Esta prática, que não é recente, tem mudado a rotina das escolas, mas não são raras as pesquisas que questionam se ela mudou a qualidade do ensino e da aprendizagem.

Desde o final dos anos de 1980, a implementação de um sistema nacional de avaliação da educação básica pelo Ministério da Educação por meio do INEP já se fazia presente, mas somente a partir da década de 1990, o Ministério da Educação, por meio do INEP, transformou o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1° Grau – SAEP - em SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica, que realizou sua primeira aferição em 1990 (ALAVARSE; BRAVO; MACHADO, 2012), a fim de obter dados e informações sobre o sistema educacional brasileiro como um todo.

Segundo Ferrão e Fernandes (2001), o grande desígnio da qualidade da educação tem justificado o interesse crescente na implementação de sistemas de avaliação que permitam identificar os pontos fortes e os pontos fracos dos sistemas educativos e, consequentemente, monitorizar as mudanças ao longo do tempo. Por outro lado, os autores que corroboram a crítica às avaliações em larga escala a acusam de levar os gestores e professores a adotar um currículo baseado nos referenciais que compõem as questões da Prova Brasil, levando este instrumento a ser constituído como um meio de regulação institucional do currículo. Nesse sentido, a Prova Brasil assume grande importância na definição dos indicadores de qualidade educacional, bem como no que deve ser ensinado na escola em termos de currículo.

Há também pesquisadores que afirmam que o grande motivador das avaliações em larga escala está vinculado à necessidade de dados concretos para a elaboração execução de políticas educacionais. Haja vista a preocupação com a qualidade da educação, nessa perspectiva, a prática da avaliação consiste na relação entre o investimento e o retorno trazido por ele, o que é uma visão empresarial, economicista.

Para este processo de análise, esta é a lógica economista da avaliação em larga escala que se baseia em um viés econômico, cuja concepção de qualidade da educação ampara-se nas prerrogativas da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se orienta pela lógica baseada na eficácia dos resultados como parâmetros de qualidade de

educação, promovem uma reconfiguração do currículo trabalhado em sala de aula, restringindo-os às competências e habilidades básicas e deixando de fora demais fatores considerados como necessários para uma formação humana e emancipatória.

É nesse cenário que, ao consolidar a prática das avaliações em larga escala, o IDEB foi apropriado pelas políticas públicas, não apenas como estratégia para conhecer a eficácia do trabalho educativo desenvolvido na escola e pela escola, mas passando a ser utilizado também como instrumento de poder sobre as escolas, seus atores e os gestores públicos, utilizando o resultado da avaliação em larga escala como critério de distribuição de recursos, públicos, aos entes federados, transformando a avaliação em instrumento de gestão autocrática, de legitimação. Na perspectiva de Foucault (1998), esse conjunto de micro práticas de poder constituem o que o autor chama de "tecnologia de poder". Foucault (1998, p. 8) entende o "poder" enquanto correlação de forças que produz efeitos.

> O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é que simplesmente ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir.

No contexto escolar e na sociedade, enquanto a tecnologia esses mecanismos de controle, originados da política de avaliação, que se operam em micropráticas de poder por meio de implementação de novas práticas de gestão, mudanças no currículo, introdução de agentes privados no espaço público, divulgação de resultados educacionais, separação das escolas em guetos de acordo com esses resultados, entre outros, a tecnologia biopolítica (FOULCAULT, 1998) opera portanto no cenário das avaliações educacionais como uma forma de mascaramento da atual condição da educação no Brasil e sua visibilidade entre nós.

CONDIÇÕES E CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O IDEB COMO INDICADOR DE QUALIDADE

As avaliações surgiram mundialmente na busca de uma "equiparação da qualidade com a proposição de metas, que já são realidade em países como Inglaterra e Estados Unidos, passando a ser perspectiva também para o Brasil" (CALDERANO, 2013, p.33), sob os auspícios de um discurso pedagógico, patrocinado por organismos internacionais, como o

Banco Mundial e OCDE. Os pais ou responsáveis são estimulados por meio de orientações do Ministério da Educação (MEC, 2014), a acompanhar o desempenho da escola de seus filhos, verificando o IDEB da instituição, que é apresentado numa escala de zero a dez. Da mesma forma, os gestores devem acompanhar o trabalho das secretarias municipais e estaduais. Ou seja, um processo de cobrança e controle em cadeia.

O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país tenha nota seis em 2022 – nota correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos (MEC, 2014). Este índice recebeu influência do PISA[4], realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é um programa internacional de avaliação de alunos, cujo exame é realizado de três em três anos nos países da comunidade europeia e nos países convidados, aplicado por amostragem, em estudantes de 15 anos, tendo como conteúdo de avaliação linguagem, matemática e Ciências.

No Brasil, o PISA é coordenado pelo INEP e foi implantado no ano 2000. O estabelecimento da nota seis do IDEB como meta para o Brasil até 2022 corresponde aos resultados obtidos pelo PISA nos países membros da OCDE. É uma projeção do Inep/MEC para o Brasil e seus entes federados de 2007 a 2021, projetando uma média de 0,3 pontos a cada edição bianual do IDEB. Esse índice é resultado da combinação de informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (MEC/INEP, 2007).

Após mais de vinte anos de sua implantação, é possível considerar que as avaliações externas já fazem parte da cultura escolar e da programação da escola, embora de forma muito controversa e sob diversas críticas. Entre elas, destaca-se a apresentada por Cária (2012), que mostra como o IDEB tem sido utilizado como estímulo para a terceirização da educação pública às empresas educacionais de iniciativa privada e também como elemento de marketing para estimular competições entre as escolas, municípios e estados para conquistar mais espaço no setor público.

A pesquisa realizada por Cária (2012) revelou como os grandes grupos empresariais vêm se organizando em torno dos sistemas de ensino apostilados ou estruturados, materiais em formatos de apostilas, programas de apoio à gestão das escolas públicas, compra de editoras, abertura de capital em bolsas de valores, fusões entre empresas de educação,

[4] PISA: *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade, visando produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais dos países participantes.

constituindo assim verdadeiros monopólios educacionais. Atualmente, os sistemas apostilados ocupam cada vez mais o lugar dos livros didáticos nas escolas das redes municipais que, embora sejam distribuídos gratuitamente a todos os alunos das escolas públicas pelo Programa Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), estão sendo trocados por sistemas apostilados de empresas privadas, com sacrifício dos parcos recursos públicos que são destinados à educação básica nos municípios. A principal proposta das empresas educacionais aos gestores públicos é a melhoria do IDEB e o cumprimento da meta e, com isso, são comprados os sistemas de ensino apostilados e também recursos tecnológicos, colocando em questão a gestão, não somente pedagógica, mas principal, a gestão dos recursos públicos.

Horta Neto (2010, p. 167), também, em sua tese, denuncia que o IDEB, além de ser inadequado como indicador de qualidade da educação brasileira, não contribui para "o fortalecimento de um necessário pacto federativo em matéria educacional envolvendo os três Entes da Federação", entre outros. As críticas mais comuns feitas ao IDEB por diversos autores, como Horta Neto (2010), podem ser resumidas em acusações de que o IDEB não considera a realidade das escolas, em suas diversas e variadas localidades, nem tão pouco o nível social e econômico (NSE) dos alunos. Outras críticas referem-se a outro fator que não é considerado pelos promotores de políticas públicas que se refere aos efeitos colaterais dessa política de avaliação e divulgação dos resultados na vida dos alunos e de suas famílias, bem como na dinâmica da escola e no trabalho dos professores.

Apesar de reconhecerem o valor positivo das avaliações externas, Ravitch (2011) e Freitas (2012) também criticam o processo dessa avaliação em massa por desconsiderarem as peculiaridades de cada região sob a ideologia de homogeneização da educação e a forma como são utilizados os resultados das avaliações. Conforme os autores, nos Estados Unidos, onde a prática da avaliação por resultados e em larga escala já existe a mais de trinta anos, sendo acentuadas com a lei No Child Left Behind (NCLB) de 2001 ("Nenhuma Criança Fica para Trás"), as críticas também são diversas.

O problema e as preocupações com relação ao IDEB podem ser resumidos ao que é apresentado por Armstrong (2008, p. 34):

> O problema é que quando o diálogo na educação limita-se a um modelo restrito de notas, escores de testes e pesquisas cientificamente baseadas, em boa parte do que é a educação fica para trás. Além disso, a concentração excessiva no desenvolvimento de padrões uniformes, a implementação de um currículo rigoroso e o aumento de escores dos testes têm várias consequências negativas que estão trazendo mais prejuízos do que benefícios a alunos e professores.

No caso, Armstrong (2008) apresenta uma lista de consequências negativas desta prática, a saber: negação das áreas do currículo; negação das intervenções instrucionais positivas que não podem ser validadas pelo modelo de avaliação adotado; estímulo ao ensino voltado aos testes, distanciando-se da aprendizagem propriamente dita; estímulo à manipulação dos resultados dos testes por parte de professores e administradores, inclusive com a exclusão de alunos indesejados; transferência de controle do currículo das mãos dos educadores para as organizações que definem os parâmetros e os exames; produção de níveis prejudiciais de estresse em professores e alunos; corte na base do valor intrínseco da aprendizagem em si, pois estimula os alunos a estudar apenas para obter notas mais altas; na instituição de práticas não adequadas ao desenvolvimento nas escolas, introduzindo o rigor em idades cada vez mais precoces; desconsideração das diferenças individuais referentes a aspectos culturais, estilos e velocidade de aprendizagem além de outros fatores cruciais da vida das crianças.

Ainda com relação à experiência americana, com aplicação de testes anualmente e aplicação de penalidades aos alunos e às escolas que não apresentam os resultados esperado, Ravitch (2011, p. 31) critica que o programa "Nenhuma Criança Fica para Trás" (*No Child Left Behind* – NCLB), instituído pelo então presidente George W. Bush mudou a natureza das escolas públicas pelo país, tornando os escores de testes padronizados a principal forma de medir a qualidade da educação escolar, sob a égide dos empresários do mercado, os chamados "Reformadores empresariais da Educação", *Corporate reformers,* assim chamados nos Estados Unidos, termo criado por Ravitch (2011).

No Brasil, esta expressão tem sido utilizada por Freitas (2012) para demonstrar a origem do discurso de mudanças da/na educação que visam conciliar às diretrizes internacionais o novo perfil de Estado, com a constituição de uma nova política de oferta, regulação e administração da educação, orientado pelos organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O termo *avaliar* ainda incomoda os docentes, pois o seu sentido se remete a testes e se apresenta permeado por uma ideologia de um modelo de sistema pelo qual a educação é vista como um "mecanismo de conservação e reprodução", conforme apresentado por Bourdieu (2001). Muitos professores discordam dos resultados da avaliação e demonstram certa preocupação com a forma de abordagem do conteúdo nas avaliações, que é diferente do modo como é trabalhado em sala de aula. Isso tem levado as escolas à prática do chamado "treino"

para a Prova Brasil. A escola é uma das únicas instituições para cujo produto não existem padrões definidos de qualidade, o que reforça a complexidade que envolve a avaliação da qualidade da educação (PARO, 1998). Diferentemente de outros bens e serviços cujo consumo se dá de forma mais definida no tempo e no espaço, podendo-se aferir imediatamente sua qualidade, os efeitos da educação sobre o indivíduo se estendem por toda sua vida, afirma o autor.

Pesquisa realizada por Pereira e Fernandes (2013) revela que, quanto mais pobre a escola mais baixos são os resultados do IDEB e, ainda, denuncia que gestores, professores, alunos e comunidade do entorno da escola são submetidos à insegurança e humilhação pública. Este é caso do Estado de Minas Gerais que obriga as escolas a estampar em local público, de maior visibilidade a nota da escola, desconsiderando o constrangimento moral a que estão submetendo as crianças e os jovens, bem como as famílias que, muitas vezes, nem possuem outra opção de educação.

O empenho e dedicação de muitos professores e gestores em escolas carentes de periferias, muitas vezes, não têm sido suficientes para elevar a nota do IDEB, que continua baixa, pois a escola não tem o poder de superar diversos fatores sociais e culturais que interferem diretamente ou indiretamente no trabalho pedagógico da escola, inclusive em políticas de gestão dos governos municipal e estadual. Assim, não são poucos os casos em que as escolas da periferia continuam abandonadas à própria sorte, o que traz uma expectativa frágil aos profissionais da escola, aos pais e aos alunos.

O IDEB é considerado o principal indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no "Compromisso Todos Pela Educação", eixo do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que trata da Educação Básica, aferido e divulgado pelo MEC por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a cada dois anos. Portanto, trata-se de uma "ferramenta de acompanhamento das metas de qualidade da educação básica, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do MEC" (BRASIL, 2014).

Estudos demonstram que o Brasil ainda tem um longo caminho a trilhar, no que tange ao aumento das taxas de aprovação em cada série escolar, diminuição do número de crianças que abandonam a escola e melhorias na qualidade do seu sistema educacional (FERNANDES, 2007). Conforme análise do autor, apesar dos avanços observados a cada dois anos, desde 2005, o país ainda está bem distante da meta proposta pelo PDE, que é a nota seis. A média do país, em 2009, foi de 4,6 nas primeiras séries do ensino fundamental; 4,0 nas

séries finais, para uma projeção de 5,5 em 2021; 3,6 no ensino médio, para uma média projetada, em 2021, de 5,2.

É importante destacar que o PDE foi criado em 2007, tendo como principal foco avaliar a situação de cada município brasileiro e suas instituições escolares, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que estabelece como meta a nota seis, em 2022, com base na simbologia do bicentenário da independência. O Estado brasileiro, por meio do MEC, acredita que, com o IDEB, ampliam-se as possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação: aprendizagem e fluxo (BRASIL/MEC, 2014).

INFLUÊNCIAS DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA NAS PESQUISAS SOBRE AVALIAÇÃO

Com o "fortalecimento das avaliações externas, cresceu o campo de pesquisa da avaliação educacional no Brasil, o qual passou a ser apontado como desafio para gestores e educadores" (PEREIRA; FERNANDES, 2013, p. 128). Uma das revelações dessas pesquisas é a falta de programas que estimulem as escolas em piores posições no IDEB a renovar suas práticas e a falta de recursos materiais humanos para apoiar essas escolas em seu aprimoramento.

Tem sido comum as pesquisas apontarem a preocupação com as funções dessas avaliações em larga escala, como instrumento de avaliação da eficácia escolar, como forma de controle, poder e seleção. Também, é comum às pesquisas apontarem críticas à metodologia do cálculo do IDEB por não considerarem o nível socioeconômico (NSE) em sua composição, como apontam Ferrão e Fernandes (2001); Freitas (2007, 2009, 2012), Soares (2012), Horta Neto (2010), Dalben (2012), entre outros. A crítica se deve ao fato de o IDEB se basear apenas em dois fatores: o fator "desempenho", que está associado ao aproveitamento cognitivo dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, e o fator "rendimento", que está associado ao fluxo escolar, determinado a partir da taxa de aprovação, medida através da razão entre o tempo necessário para conclusão da etapa de escolarização e o tempo de duração efetivamente despendido para concluí-la.

Por outro lado, também os pontos positivos são considerados por alguns desses pesquisadores, como Horta Neto (2013, p. 170), que defende a utilidade do IDEB como indicador de qualidade para a realização de diversos estudos, entre eles destacam-se aqueles que identificam escolas que, apesar de atender populações de baixo nível econômico, conseguem atingir resultados expressivos, apontando para modelos de sucesso que poderiam ser seguidos. Também tem sido utilizado para ampliar os recursos repassados para as escolas com baixo desempenho no IDEB em valores superiores aos demais, destaca o autor.

A avaliação também ganhou espaço e evidência no campo da pesquisa. A partir dos autores visitados para a realização deste artigo, é possível considerar que o campo de pesquisa em avaliação vem se alargando, principalmente a partir da década de 1990, em paralelo com as políticas adotadas para a qualidade da educação, consolidando-se sistematicamente com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o fortalecimento das políticas vinculadas à avaliação, como a Prova Brasil. Em pesquisas publicadas, autores têm discutido o uso do IDEB nas políticas de gestão da educação, uma vez que o mesmo está vinculado ao ensino por metas a serem alcançadas pelos sistemas de ensino até 2021 e a critérios para a disponibilização de programas de suporte financeiro e pedagógicos às escolas por parte do Ministério da Educação. O IDEB tem sido considerado nas pesquisas como um índice que compõe fundamentalmente a política educacional implementada nas últimas décadas, inclusive a avaliação institucional, no caso do ensino superior, sendo seu conceito associado a mecanismos de gestão, em todos os níveis.

Para Freitas (2009), a supervalorização do IDEB tem deixado em segundo plano a necessária compreensão de que "um indicador nada mais é do que a medida operacional do conceito", mas não a realidade educacional e, assim sendo, não pode ficar restrita a uma mera apreciação da variação do indicador. Como defende Freitas (2009, p. 36), "A avaliação institucional é um processo de apropriação da escola pelos seus atores", mas não se resume ao desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática.

Nesse sentido, os resultados obtidos por meio das avaliações sistêmicas e o IDEB podem compor a avaliação institucional das escolas, mas esta não se esgota no nível dos resultados. Ao contrário, o importante e que os resultados sejam utilizados como referenciais para novas ações e políticas para a melhoria da qualidade da educação e a garantia da democratização da escola. Portanto, a avaliação não deve ser concebida como um fim, mas como um meio, uma instância que possa conduzir à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de reflexões e informações, analisadas criticamente neste texto, pode-se destacar que as avaliações em larga escala, incorporadas ao campo educacional, principalmente com as reformas educacionais, após da década de 1990, afetam o cotidiano escolar, o trabalho docente, o currículo da escola e a forma de gestão da qualidade da educação, principalmente a pública, entre outros efeitos colaterais, apresentados pelos autores referenciados neste estudo.

Introduzido como indicador de qualidade da educação, o IDEB tem sido utilizado tanto para orientar no planejamento de políticas públicas educacionais nos diferentes entes federativos (Município, Estado e Federação) e no financiamento da educação, quanto para servir como informativo à população em geral.

Sabendo-se que o que está em questão é a escola pública, aquela que acolhe principalmente as crianças e jovens das classes menos favorecidas, que são aqueles que têm na escola uma possibilidade, talvez a única, de se instrumentalizar e se preparar para garantir um futuro melhor, as avaliações em larga escala, da forma como vêm sendo utilizados os seus resultados, podem sim, contribuir para a segregação, não apenas dos alunos de menos poder aquisitivo, mas também de professores.

Segundo o MEC a padronização de avaliação garante, de modo justo, o direito ao aprendizado para todos os alunos, no entanto, sabe-se que, em sala de aula, são inseridos alunos com as mais variadas características, dificuldades e potencialidades, sendo que essas diferenças não são consideradas nas avaliações. A realidade brasileira reflete historicamente a exclusão social e educacional e, embora se anunciem que há vagas para "Todos", o mesmo não pode ser dito da qualidade de ensino para "Todos". Assim, este estudo permitiu a realização dos objetivos anteriormente propostos que era o de problematizar a influência das avaliações em larga escala na gestão da escola, como ação concreta e objetiva que repercute no currículo, no trabalho docente, nas relações que se dão no ambiente escolar e nas demais práticas educativas realizadas em nome da melhoria da qualidade da educação, sendo o IDEB a materialização simbólica desta qualidade. Desta forma, destaca-se a possibilidade futura de uma avaliação de mãos dadas com a gestão, na perspectiva de Lück (2007), como forma de

monitoramento do processo educativo para a garantia da qualidade do ensino, com compromissos e responsabilidades assumidos, de modo reflexivo e consciente, por todos os profissionais de ensino, gestores de políticas públicas, pais e alunos.

ABSTRACT: This work brings to discussion the large-scale assessments as a means of education quality management, through the Indices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). It questions the use of the results of these assessments as unilateral indicator of the quality of education; analyzes its influence on the school curriculum, the consequences of their disclosure within the school, its side effects on the organization and management of teaching, mainly public. Considered its impact on educational policies, including denouncing the outsourcing of basic education to educational companies in the private sector. This is an analytical study supported in legal and theoretical contributions that constitute the IDEB, published on the official websites of the government as Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) and Ministério da Educação e Cultura (MEC) as well as previous studies on the subject. This text don´t corroborates the idea of an education management quality linked only on school performance, the flow of students, in a context in which school conditions are disregard, competition is encouraged, and delegates accountability.

Keywords: Educational evaluation. Management. IDEB. Education quality.

RESUMEN: Este trabajo trae a discusión las evaluaciones a gran escala como medio de gestión de calidad de la educación, a través del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Se cuestiona el uso de los resultados de esas evaluaciones como indicador unilateral de la calidad de la educación; analiza su influencia en el plan de estudios de la escuela, las consecuencias de su divulgación dentro de la escuela, sus efectos secundarios sobre la organización y gestión del trabajo docente, sobre todo la pública. Se consideran sus impactos en las políticas educativas, incluida la denuncia de la tercerización de la educación básica a las empresas educativas del sector privado. Se trata de un estudio analítico que se apoya en las contribuciones legales y teóricos que constituyen el IDEB, publicados en los sitios web oficiales del gobierno como el Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) así como en estudios publicados sobre el tema. No se corrobora en este texto la idea de una gestión de calidad de la educación aliada sólo al rendimiento escolar y al flujo de los alumnos, en un contexto en el que se desconsideran las condiciones de la escuela, se fomenta la competición y se delega la responsabilidad.

Palabras clave: Evaluación educacional. Gestión. IDEB. Calidad de la educación.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional:** regulação e emancipação. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHDO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Revista Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v.24, n.54, p. 12-31, jan/abr. 2013.

ARMSTRONG, T. **As melhores escolas**: a prática educacional orientada para o desenvolvimento humano. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. IDEB. **Resultados e Metas.** Disponível em: <http://www.IDEB.inep.gov.br> Acesso em: set. 2014.

_____. **Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)**. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br Acesso: 05/11/2013.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS (INEP). **Educação Básica**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br> Acesso em: jul. 2014.

_____. **Nota Técnica.** Disponível em: <http://www.inep.gov.br> Acesso em: jun. 2014.

_____. Ministério da Educação (MEC). **IDEB**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br> Acesso em: Acesso em: Ago. 2014.

CALDERANO, M. de A. **Avaliação da aprendizagem e o processo de formação docente.** Juiz De Fora: Ed. UFJF, 2013.

CÁRIA, N. P. A parceria de empresas educacionais de iniciativa privada com as redes municipais de educação do Sul de Minas Gerais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP - Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo – **Tese de Doutoramento** – Ano 2012.

DALBEN, A. Avaliações de desempenho do aluno para a atribuição de sanções e bonificações à escola e ao professor. In: **Encontro Nacional De Didática E Práticas De Ensino, 16**. Campinas; Endipe, 2012.

DOURADO, L. F.; AGUIAR, M. Â. DA S. Apresentação. In: **Educação e & Sociedade**: revista quadrimestral de Ciência da Educação/Centro de Educação e Sociedade (CEDES). "Dossiê Políticas Educacionais", n.º 75, 2001.

FERRÃO, M. E.; FERNANDES, C. A. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (Org.). **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).** Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (Série Documental. Textos para Discussão; 26), 2007.

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

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, abr.-jun.- 2012.

_____. et al (org). **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis, Vozes, 2009.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal Ltda, 1998.

HORTA NETO, J. L. As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo. Universidade de Brasília – UNB – Programa de Pós-Graduação em Política Social – **Tese de Doutoramento**, 2013.

HORTA NETO, J. L. **Limites para a utilização dos resultados de avaliações nacionais externas estandardizadas:** caso da utilização Saeb por um ente federado brasileiro. 2010. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/53.pdf Acesso em: abr. 2014.

LÜCK, Heloísa. Gestão educacional: uma questão paradigmática. **Série Cadernos de Gestão.** Vol. I. 3ª ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. Liderança em gestão escolar. **Série cadernos de Gestão**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MACHADO, C. Avaliação externa e gestão escolar: reflexões sobre os usos dos resultados. **Revista Ambiente e Educação**. V. 5, n. 1, p. 70-82, jan./jun. 2012.

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. (org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PEREIRA, M. C.; FERNANDES, Â. M. de O. As Avaliações externas em contextos escolares. In: CALDERANO, M. da A.; BARBACOVI, L. J.; PEREIRA, M. C. (Org.) **O que o IDEB não conta?** Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2013.

RAVITCH, Diane. **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.

SANDER, B. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Líber Livro, 2007.

SOARES, J. F. **Enem no IDEB?** Oportunidade ou manipulação? Disponível em: http://www. Schwartzman.or.br/sitesimon/?p=3855> Acesso em: out/2012