

# **Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional**

## ***Policies of evaluation in large scale and the question of educational innovation***

Bernardete A. Gatti

Pesquisadora Colaboradora na Fundação Carlos Chagas.  
E-mail: gatti@fcc.org.br

### **Resumo**

Neste texto discutem-se as políticas de avaliação em larga escala no âmbito das políticas educacionais brasileiras, retratando como as avaliações se tornaram o carro chefe das ações políticas em educação, marcadas por uma perspectiva produtivista e vinculada às pressões dos organismos internacionais. Com tal perspectiva, instalou-se um modelo gerencialista que se baseia nos resultados do rendimento escolar dos alunos, medidos por testes em larga escala, utilizados como indicadores da qualidade de ensino e como forma de controle da educação nacional. Nesse sentido, dificilmente pode-se falar em caráter inovador dessas avaliações.

### **Palavras-chave**

Política educacional. Avaliação em larga escala. Inovação educacional.

### **Abstract**

The text discusses the evaluation policies in large scale in the scope of Brazilian educational policies, showing how the evaluations became central in political actions in education, characterized by a productivist perspective and linked to pressures from international organizations. With this perspective in mind, a management model has been installed, which is based on the results from the students school performance, measured by large scale tests, used as indication of teaching quality and as a way of controlling national education. In this way, it is hardly to talk about innovative aspect of these evaluations.

### **Key words**

Educational policies. Large scale evaluation. Educational innovation.

Para discutir as políticas de avaliação em larga escala, faz-se necessário considerá-las no conjunto das políticas educacionais no seio das quais elas se aninham. Só assim podemos desvelar o sentido e os significados que elas podem assumir nas realidades socioeducacionais em seu caráter histórico. E, como explicitam Gatti, Barretto e André (2011, p. 31),

[...] o caráter histórico das políticas educacionais remete, por sua vez, à necessidade de analisá-las com base no contexto nacional e internacional em que se inserem, das demandas de diferentes âmbitos a que procuram responder e da própria evolução das tradições educativas em que elas são desenhadas e postas em prática.

Não é de hoje que se coloca nas discussões havidas em vários eventos científicos e nos trabalhos aí apresentados<sup>1</sup> que, no Brasil, tivemos uma inversão na ênfase de ações políticas, tanto do MEC como de secretarias de educação, privilegiando sobretudo as políticas de avaliação do desempenho escolar em detrimento de definições e orientações claras de uma filosofia e política educacional abrangente e articuladora, especialmente de políticas de currículo, onde as questões de avaliação em larga escala se inseririam. Observa-se certo esgarçamento no tocante a esses aspectos quando se analisam as ações pro-

postas em nível do MEC, e de secretarias de educação, nas duas últimas décadas. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 foram posteriores à implementação das avaliações externas das redes de ensino, as quais datam do início dos anos 1990 e, mesmo sobrevivendo tardiamente nas políticas de governo em relação às propostas já implementadas de avaliações em larga escala, não representaram papel condizente com uma perspectiva política integrante para a educação escolar. A proposição dessas avaliações, assim como de parâmetros curriculares, foi, sem dúvida, motivada pela necessidade de aumentar o controle da educação nacional por parte do governo central, através desse sistema avaliativo, introduzindo uma nova lógica de operar o sistema público, tal como ocorreu na maior parte dos países desenvolvidos e em toda a América Latina (AFONSO, 2000; RAVELA, 2000; GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2011).

Essas avaliações se tornaram o carro-chefe das ações políticas em educação, muito especialmente em nível federal. De um lado, podemos dizer que, subjacentemente, isso indica uma perspectiva produtivista em educação, que veio se acentuando, e de outro, sinaliza para a sua vinculação às pressões de organismos internacionais, especialmente os que favorecem financiamentos de diferentes ordens ao país. Conforme os autores acima citados, no modelo gerencialista que passa a informar as reformas educacionais no mundo globalizado, o foco se situa nos resultados de rendimento escolar dos alunos, medido por testes em larga

---

<sup>1</sup> Estamos nos referindo, em particular, aos últimos encontros da ANPED e ANPAE, dos ENDIPEs e dos CEPFEs – Congresso Estadual Paulista de Formação de Professores, e I Congresso Nacional de Formação de Professores, cujos Anais são disponíveis.

escala, com grande ênfase na eficácia e na eficiência das escolas no manejo do currículo. Isso, sem apoiar as escolas no que diz respeito a esse manejo. No caso do Brasil, a busca pela qualidade do ensino, equacionada nos termos de suas avaliações externas, ocorre principalmente no interior das próprias redes públicas de ensino, responsáveis majoritárias pelas matrículas da educação básica no país, e a tendência das ações implementadas é a de assumir um caráter meramente supletivo e compensatório. No caso brasileiro, em duas áreas curriculares apenas: língua portuguesa (leitura) e matemática. Com esse caráter, falarmos em inovação educacional provocada por essas avaliações, entendida inovação como avanços propositivos em didáticas, em renovação curricular, em materiais didáticos diferenciados dos existentes, projetos formativos renovadores, para a escola básica como um todo, parece-nos inapropriado. O que se constata são ações que procuram cobrir as lacunas de desempenho nessas duas áreas do conhecimento, por parte dos estudantes, com propostas sobejamente conhecidas há tempos. Nos projetos formativos de professores que se propõem como renovadores (UAB, PARFOR etc.), o que se constata é a reprodução de formas curriculares tradicionais (veja-se estudo de Gatti, Barretto e André, 2011).

Ao lembrarmos as pressões internacionais ligadas às propostas da UNESCO de “Educação para Todos”, cujos compromissos o Brasil assinou, não queremos afirmar que essas propostas não sejam éticas e relevantes. Elas o são: caminham

na busca de equidade educacional. O que colocamos é que, não se pode pensar que se cumpre esse compromisso e se obtém melhoria na educação escolar apenas através da pressão de avaliações externas (e até de comparações cientificamente espúrias)<sup>2</sup>, sem o contraponto de políticas de melhor qualificação dos profissionais da educação, com inovações relevantes em sua formação inicial e continuada, e de financiamento suficiente, com grandes investimentos, coerentes e articulados, seja em infraestrutura, seja em apoios pedagógicos nas redes.

O investimento em mídia para que este carro-chefe – as avaliações externas – assumisse socialmente proporções de solução para os problemas escolares foi alto, explorando-se os aspectos pragmáticos e competitivos de resultados sobre os quais não se pergunta de sua validade, seja política, seja teórica, seja técnica, seja, acima de tudo, socioeducacional. Não se põe a questão dessas avaliações, tal como são realizadas, em relação às finalidades da educação básica para o Brasil, em sua conjuntura, essencial para a construção de políticas educacionais articuladas, avaliações sustentadas por uma filosofia educacional mais humanitária, e por inovações consistentes nos processos de ensino-aprendizagem.

As avaliações e suas matrizes, as comparações e indicadores e metas

---

<sup>2</sup> Por ex. ver artigo de Ruben Klein sobre as comparações realizadas com os dados do PISA (KLEIN, 2011)

propostos, sem um questionamento mais sério, ao longo do tempo, de seus fundamentos, origens e pertinência, são erigidas de modo funcional e fragmentário, em eixo das ações políticas em educação. Se, em seus inícios, essas avaliações eram apresentadas como apenas diagnósticas, elas passaram a ser tomadas como a grande política de currículo educacional e, mais recentemente, como política definidora de equidade social. Cabe perguntar que elementos pedagógicos realmente oferecem para a inovação educacional, mesmo que seja apenas nas duas áreas consideradas? Olhando o modelo utilizado universalmente nessas avaliações e a escala utilizada, há pouca informação que possa alimentar e orientar processos de ensino. O dado fica como provocador, supondo-se, parece, que cada escola, cada rede se “vire” para atingir metas teóricas propostas.

Não se constata lastro educacional e pedagógico mais denso nessas propostas avaliativas, mesmo com toda a sofisticação metodológica. Não estão postas questões de base para sustentá-las: educação escolar básica para quê, para quem, para que futuro país? Qual educação escolar? Apenas se discute se o IDEB<sup>3</sup> – medida educacional bem restrita – deste ou daquele estado ou município, e até escola, atingiu ou não a meta teórica proposta. O IDEB coloca um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Ou seja, se o

produto está dentro da linha quantitativa de produção proposta, em um discurso educacional ambíguo, mas que sinaliza a positivação de números estimados por critérios probabilísticos, em detrimento de pessoas em situações heterogêneas, e com a redução do mundo da escola, da educação, a duas áreas de conteúdo – língua portuguesa e matemática.

Na perspectiva da didática e das teorias pedagógicas, focaliza-se a avaliação do ponto de vista dos processos de ensino-aprendizagem. Já o modelo de gestão de políticas educacionais centrado nos resultados não se mostra particularmente preocupado com os processos. O IDEB tornou-se a expressão de qualidade do ensino, a qual, nessa postura, é traduzida por um cálculo que tem por base o desempenho do aluno obtido por meio dos testes de larga escala e em taxas de aprovação. Então, consoante a perspectivas da globalização, estabeleceram-se metas de desempenho, estipulando-se o prazo até 2021, para que os alunos das escolas brasileiras atinjam os padrões apresentados pelos sistemas escolares dos países desenvolvidos, referenciando-se nos resultados do Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem (PISA). Estados e municípios, que são os responsáveis diretos pelas redes escolares da educação básica, passam a ser cobrados incisivamente, induzindo a uma progressão orientada por metas quantitativas com vistas ao alcance deste “padrão de qualidade.” O grande desafio da educação no país, a melhoria da qualidade do ensino, tende, portanto, a se traduzir fundamentalmente

---

<sup>3</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

no seu equacionamento em termos da capacidade de alcançar um bom resultado na pontuação do IDEB. Se de um lado, os dados desse indicador, mesmo com as restrições quanto à sua composição, poderiam servir de informação e estímulo aos gestores, de outro, o que se observa é que vêm propiciando comparações problemáticas e um reducionismo na gestão do currículo escolar.

Como afirma Flávia Werle (2011, p. 769), em estudo sobre esses sistemas avaliativos, as avaliações externas em larga escala, do desempenho escolar, passaram de “um nível de diagnóstico, para os significados pautados pelo pragmatismo e operacionalização”. Completamos, apontando também a segmentação das matrizes por conteúdos (definidos genericamente por especialistas, já que não temos currículo claro) ou, por competências/habilidades (mal definidas, e, portanto mal compreendidas). Essas avaliações passaram, também, por um nivelamento para uma escala única, todas baseadas na Teoria da Resposta ao Item (TRI), aí incluídas avaliações de estados e alguns municípios que ajustaram seus modelos à TRI. Não se faz um questionamento mais profundo se esse procedimento é adequado para todas as situações, apenas adere-se. Não se levanta a questão relevante sobre a contribuição pedagógica para as escolas dessa escala, no formato divulgado, e também não se faz considerações sobre a perda de informações educacionais importantes como, por exemplo, a análise dos erros, que muito informam sobre caminhos cognitivos e contribuem para planejamentos

pedagógicos. Perde-se, também, de vista, com essa sofisticação estatística que foi generalizada em seu uso aqui no Brasil, a questão curricular que subjaz a ela. Justifica-se esse uso indiscriminado com a vantagem da comparabilidade; mas, para se ter comparabilidade de resultados, dispõe-se de vários outros mecanismos estatísticos. Seria importante trabalhar com certa variação nos modelos avaliativos, definidos para situações e objetivos específicos, considerando as finalidades de cada nível, subnível ou área de ensino que compõem a educação básica de modo integrado com os diferenciais de desenvolvimento cognitivo-sócio-afetivo das crianças, adolescentes e jovens – seres em desenvolvimento. O próprio ENEM, que se originou com um sofisticado modelo de habilidades e competências, propondo-se a trabalhar com questões de cunho interdisciplinar e com metacognição, veio recentemente a ser adaptado ao modelo da Prova Brasil e à metodologia TRI. A própria construção dessa escala é controversa, não se tendo informação de quais itens foram considerados ou não nos resultados, entre outros aspectos. Faltam informação e transparência. Ainda, na própria área estatística discute-se a consistência desse modelo probabilístico de estimativa de desempenho de estudantes, e, no caso do modelo estatístico, o que se propõe é a detecção de um traço cognitivo latente, havendo na literatura especializada várias restrições às funções probabilísticas utilizadas.

Por outro lado, o MEC está propondo a discussão das “expectativas de aprendizagem” para a educação básica e as

pergunta que se colocam são: com que bases se faz essa discussão? Sobre qual perspectiva educacional e quais tipos de conhecimentos? Não há como lidar com expectativas de aprendizagem escolar sem um currículo explicitado, caso contrário fica-se em generalidades ocas.

Os parâmetros, referenciais ou orientações curriculares nacionais, ainda que oficiais, são de caráter amplo, aberto e flexível, não tendo na maioria dos casos caráter de obrigatoriedade. As redes estaduais e municipais de ensino têm boa margem de autonomia para organizar seus currículos, podendo construir suas próprias orientações curriculares de acordo com suas necessidades e possibilidades, o que leva a diferenciais formativos escolares, conforme a orientação específica e distribuição dos conteúdos. Considere-se também que vários estados e muitos municípios não estruturaram suas orientações curriculares, ficando essa questão a cargo das escolas. Embora haja, nas novas formas de regulação assumidas pela União, uma ampliação do caráter centralizador da ideia de um currículo nacional, via a política dos livros didáticos e dos modelos nacionais de avaliação, a variação curricular entre escolas, municípios e estados é grande, cabendo perguntar sobre a validade das matrizes adotadas nessas avaliações. Também, a incidência ou o papel das matrizes avaliativas substituindo uma proposta curricular, apenas se poderia fazer sentir nas duas áreas que são avaliadas, isso, se especialistas destrinchassem nas redes essas matrizes. Ou seja, se elas fossem adequadamente apropriadas pelos gestores e professores.

Mesmo com a colocação em documentos oficiais que essas matrizes tinham como referência os Parâmetros Curriculares, depois que eles foram editados, sempre foi difícil reconhecê-los nos tópicos operacionais das matrizes do SAEB, ENEM ou Prova Brasil. Matrizes são funcionais e demandam especificação de conteúdos curriculares em uma forma “avaliável”, portanto, não dão conta de processos de aprendizagem, mas sim de um tipo de desempenho sob certas condições, num dado momento. Elas não podem substituir propostas curriculares com seus desdobramentos pedagógicos.

Essas considerações que fazemos têm a intenção de colocar um pouco mais de reflexão quanto aos fundamentos e processos desses modelos avaliativos, e a função real que podem ter, mas não pretendem invalidar o papel de avaliações externas, que, quando bem conduzidas e bem tratadas social, educacionalmente e eticamente, podem trazer contribuições relevantes à gestão educacional e aos processos de ensino-aprendizagem.

Cabe a pesquisadores da educação aprofundar as análises sobre esses processos, conduzindo investigações de meta-avaliação, procurando contribuir para aperfeiçoamentos e redirecionamentos, tendo como referência as escolas em suas práticas pedagógicas. Mas, para tanto, é preciso conhecer os meandros das metodologias avaliativas e ter no horizonte uma visão de filosofia política educacional. As propostas avaliativas de desempenho escolar podem ser muito significativas e úteis, tanto como diagnóstico, ou como

avaliação posterior ou simultânea ao desenvolvimento de políticas ou programas educacionais. Porém as avaliações de desempenho escolar precisam estar apoiadas em uma proposta educacional clara, uma base curricular real e dependem de boas perguntas sobre situações concretas dentro de uma perspectiva educacional explicitada. A avaliação não prescinde de uma visão política, de uma projeção de sentido, mesmo a diagnóstica: os porquês e os para quê e para quem. Isto é exigência básica de uma postura democrática e de uma perspectiva humanitária em que a avaliação educacional tem como perspectiva essencial alavancar aprendizagens e desenvolver pessoas e instituições. Então, é preciso considerar que os processos de avaliação educacional devem ser concebidos e executados, não como instrumentos de exposição punitiva, de depreciação, mas, sim, como meios auxiliares para melhorar processos de gestão, processos de ensino e garantir aprendizagens significativas, para orientar ações didáticas, corrigir problemas e solucionar impasses. Sua utilização verdadeiramente democrática pressupõe uma nova ética social.

Seria importante questionar-se, com análises mais profundas e de cunho educacional, se o modelo adotado em nossas avaliações externas de larga escala propiciam informações pertinentes ao trabalho pedagógico no cotidiano das escolas, trabalho que, esse sim, é responsável pela qualidade da formação oferecida a crianças e jovens, e pela construção de um processo de equidade social. Por isso, há necessidade de tratar as questões de

avaliação, sejam as de redes de ensino, sejam as de sala de aula, com maior domínio de conhecimentos, com seriedade e transparência, com bom senso e ponderação, com uma visão pedagógica, utilizando seus resultados como meio de apoio para a melhoria das condições educacionais escolares. Em nível de redes, pela criação de políticas coerentes e mais consistentes para a melhoria do ensino escolar. Em nível de escola, pela atuação direta de diretores, coordenadores, supervisores pedagógicos, pedagogos, e, dos professores em suas salas de aula. Mas, para tanto são necessárias metodologias de avaliação adequadas a cada caso com sua validade minimamente garantida. Validade interna e externa.

Na situação que vivenciamos até o momento, há sinalizações de que estamos longe de concretizar essa perspectiva com nossos modelos de avaliação externa e a forma de tratamento, divulgação e formas de utilização dos resultados. Estamos assistindo a mobilizações de alguns estados e municípios quanto aos desempenhos dos alunos, mas, apenas em duas áreas de conhecimento (as avaliadas), o que representa um reducionismo curricular e uma fragmentação no trabalho das escolas. Com esse modelo fica difícil entrar em pauta o conceito de educação integral. Nos últimos anos, o IDEB tornou-se a referência mais direta para administradores escolares e para políticos. No entanto não há como negar que a maioria dos gestores se restringe a criar pressões que se dirigem mais para o alcance de metas numéricas a qualquer custo, em dois quesitos curriculares, do que a criar mobilizações em

relação a aspectos de gestão educacional e mobilizações em relação a aspectos ligados à gestão pedagógica, considerando cada escola em seu todo. Há o efeito de segmentação da escola – português e matemática de um lado, as demais disciplinas ao léu. Temos poucos exemplos eficazes de políticas e planejamento educacional subsidiado por análises detalhadas e aprofundadas, com os dados regionais ou locais dos processos avaliativos, o que seria interessante, mesmo considerando seus limites e problemas. Mas, mesmo poucos, os exemplos existem (embora nem sempre subsistam). Entre várias iniciativas recentes, podemos lembrar as experiências de municípios como os de Amargosa (BA), Campo Grande (MS), Dourados (MS), Farroupilha (RS), Itaiçaba (CE), Petrolina (PE), Pompéia (SP), Santarém (PA), Santos (SP), São Sebastião do Paraíso (MG), Sobral (CE) e Triunfo (RS), nos quais foram desenvolvidos processos de implantação de currículo, formação continuada de professores e sistema próprio de avaliação, integrados por uma política educacional local. Os dados evidenciam nesses locais melhorias substantivas no desempenho escolar das crianças. (Ver Documentos do Prêmio de Inovação em Gestão Educacional, INEP/MEC, 2008). Também podemos lembrar aqui experiências diferenciadas de estados como Acre, Pernambuco, Ceará e Paraná (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011). Temos a observar que há um aspecto a considerar nessas iniciativas, na realidade brasileira, que é o da descontinuidade de políticas implementadas, o que quase sempre ocorre nas administrações públicas na passagem de um gestor para outro.

Voltamos a Werle (2011), que, após densa análise das políticas de avaliação do MEC e sua incidência em políticas correlatas<sup>4</sup>, refere-se ao emprego intensivo de tecnologias da informação na administração da educação, o que proporciona uma enorme centralização do controle, e que, com a “padronização de áreas, indicadores e critérios presentes nos instrumentos de coleta de dados, retira a escola de um patamar de autoidentidade formulada a partir de seu próprio olhar para lançá-la como organização caracterizada por uma linguagem padrão, universalizante e unificadora.” Conclui, então, que

A crença na capacidade reguladora dos números e índices produzidos pelas avaliações é reforçada por todas as estratégias adotadas nos vários programas em nível federal. (WERLE, 2011, p. 790).

### **Considerações finais**

Os pesquisadores em educação precisam voltar-se mais ao estudo e à discussão das avaliações externas em larga escala, quer quanto aos aspectos relativos às políticas e ações educacionais, quer quanto aos aspectos teóricos e aos procedimentos implementados, à luz de uma perspectiva também pedagógica.

Estudos meta-avaliativos podem contribuir para análises consistentes quanto

---

<sup>4</sup> Programa Universidade para Todos (PROUNI); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que contém vários programas; Sistema de Seleção Unificada para ao Ensino Superior (SISU); Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus desdobramentos.

às políticas avaliativas adotadas no país e seus percursos histórico-sociais. Quanto à perspectiva de meta-avaliação, ela permite; (1) manter nossa capacidade “crítica” em estado de atenção, evitando o subjugar-se por opiniões “prontas” e justificativas pseudorrevolucionárias; (2) buscar certo domínio sobre os métodos empregados (o que permite uma visão consciente quanto à avaliação e seus resultados; limites, problemas, contribuições); (3) trabalhar os fatos e dados da avaliação educacional com uma visão prospectiva de aprimoramento, alavanca para desenvolvimento de domínios de conhecimentos, saberes, formas de agir; (4) traçar novos caminhos de socialização de saberes, lembrando o direito de todos ao conhecimento, à apropriação de saberes necessários a uma melhor existência e aos cuidados de si e do outro; (5) fugir ao domínio

de estereótipos, reconhecer as diversidades e acreditar que é possível melhorar, mudar uma condição, respeitar situações.

Quando se trata de avaliação que atinge pessoas em sua vida escolar, portanto, em sua vida social, há cuidados imprescindíveis a tomar. Envolve questões de ética, além de envolver conhecimento científico e técnico. Não pode ser um processo construído com ligeireza e adesismo. É preciso refletir sobre os objetivos e os impactos desse processo, que tem consequências pessoais, institucionais, sociais. Os processos avaliativos são processos que implicam necessariamente julgamento de valor, e é preciso que se tenha consciência ética em relação aos objetivos, finalidades, procedimentos empregados, socialização das informações e ações decorrentes e seus consequentes.

## Referências

AFONSO, A. J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.

KLEIN, R. Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 717-768, dez. 2011.

INEP/MEC. *Prêmio de Inovação em Gestão Educacional*, Documentos, 2008.

RAVELA, P. et al. *Hacia donde y como avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina*. Umbral 2000, Digital n. 3, mayo, 2000. Disponível em: <www.reduc.cl>.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out/dez. 2011.

Recebido em abril de 2012

Aprovado para publicação em junho de 2012

