

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Brasil, Secretaria de Educação Básica  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
Pró-Reitoria de Graduação e Ensino Profissionalizante  
Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores

# INFOP

CENTRO INTERDISCIPLINAR DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Ângelo Ricardo de Souza  
Andréa Barbosa Gouveia  
Monica Ribeiro da Silva  
Sônia Fátima Schwendler

*Coleção*  
*Gestão e Avaliação da Escola Pública*

Curitiba  
2005

4

*Gestão e Avaliação da Educação Escolar*

Os textos que compõem estes cursos, não podem ser reproduzidos sem autorização dos editores

© Copyright by 2005 - EDITORA/UFPR - SEB/MEC

Universidade Federal do Paraná

Praça Santos Andrade, 50 - Centro - CEP 80060300 - Curitiba - PR - Brasil

Telefone: 55 (41) 3310-2838/Fax: (41) 3310-2759 - email: cinfop@ufpr.br

http://www.cinfop.ufpr.br

Presidente da República Federativa do Brasil

**Luis Inácio Lula da Silva**

Ministro da Educação

**Fernando Haddad**

Secretário de Educação Básica

**Francisco das Chagas Fernandes**

Diretora do Departamento de Políticas da Educação Infantil e Ensino

Fundamental

**Jeanete Beauchamp**

Coordenadora Geral de Política de Formação

**Lydia Bechara**

Reitor da Universidade Federal do Paraná

**Carlos Augusto Moreira Júnior**

Vice-Reitor da Universidade Federal do Paraná

**Maria Tarcisa Silva Bega**

Pró-Reitor de Administração da Universidade Federal do Paraná

**Hamilton Costa Júnior**

Pró-Reitora de Extensão e Cultura da Universidade Federal do Paraná

**Rita de Cassia Lopes**

Pró-Reitor de Graduação da Universidade Federal do Paraná

**Valdo José Cavallet**

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

da Universidade Federal do Paraná

**Nivaldo Rizzi**

Pró-Reitor de Planejamento da Universidade Federal do Paraná

**Zaki Akel Sobrinho**

Pró-Reitor de Recursos Humanos da Universidade Federal do Paraná

**Vilson Kachel**

Diretor da Editora UFPR

**Luis Gonçalves Bueno de Camargo**

CINFOP

Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores

Coordenador Geral - **Valdo José Cavallet**

Coordenadora Pedagógica - **Ettiène Guérios**

Secretaria

**Gloria Lucia Perine**

**Jorge Luiz Lipski**

**Nara Angela dos Anjos**

Diagramação

**Arvin Milanez Junior - CD-ROM**

**Clodomiro M. do Nascimento Jr**

**Everson Vieira Machado**

**Leonardo Bettinelli - Design - CD-ROM**

**Priscilla Meyer Proença - CD-ROM**

**Rafael Pitarch Forcadell - CD-ROM**

Equipe Operacional

**Neusa Rosa Nery de Lima Moro**

**Sandramara S. K. de Paula Soares**

**Silvia Teresa Sparano Reich**

Revisão

**Maria Simone Utida dos Santos Amadeu**

Revisão de Linguagem

**Cleuza Cecato**

Professores, autores, pesquisadores, colaboradores

**Alcione Luis Pereira Carvalho**

**Altair Pivovar**

**Ana Maria Petraitis Liblik**

**Andréa Barbosa Gouveia**

**Angelo Ricardo de Souza**

**Christiane Gioppo**

**Cleusa Maria Fuckner**

**Dilvo Ilvo Ristoff**

**Ettiène Guérios**

**Flávia Dias Ribeiro**

**Gilberto de Castro**

**Gloria Lucia Perine**

**Irapuru Haruo Flório**

**Jean Carlos Moreno**

**Joana Paulin Romanowski**

**José Chotguis**

**Laura Ceretta Moreira**

**Lilian Anna Wachowicz**

**Lucia Helena Vendrusculo Possari**

**Márcia Helena Mendonça**

**Maria Augusta Bolsanello**

**Maria Julia Fernandes**

**Mariluci Alves Maftum**

**Marina Isabel Mateus de Almeida**

**Mario de Paula Soares Filho**

**Mônica Ribeiro da Silva**

**Onilza Borges Martins**

**Paulo Ross**

**Pura Lúcia Oliver Martins**

**Roberto Filizola**

**Roberto J. Medeiros Jr.**

**Sandramara S. K. de Paula Soares**

**Serlei F. Ranzi**

**Sônia Fátima Schwendler**

**Tania T. B. Zimer**

**Verônica de Azevedo Mazza**

**Vilma M. M. Barra**

**Wanirley Pedroso Guelfi**

Técnicos em Educação Especial

**Dinéia Urbanek**

**Jane Sberge**

**Maria Augusta de Oliveira**

**Monica Cecília G. Granke**

**Sueli de Fátima Fernandez**

Consultoria Pedagógica e Análise dos Materiais Didáticos em EAD

**Leda Maria Rangearo Fiorentini**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS - BIBLIOTECA CENTRAL  
COORDENAÇÃO DE PROCESSOS TÉCNICOS

Gestão e avaliação da educação escolar / Ângelo Ricardo de Souza...[et al.]; Universidade Federal do Paraná, Pró-Reitoria de Graduação e Ensino Profissionalizante, Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores; Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. - Curitiba : Ed. da UFPR. 2005.

42 p. - (Gestão e avaliação da escola pública; 4)

ISBN 85-7335-158-6

Inclui bibliografia

1. Escolas públicas. 2. Escolas - Organização e administração. I. Souza, Ângelo Ricardo de. II. Universidade Federal do Paraná. Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores. III. Brasil. Secretaria de Educação Básica. IV. Título. Série.

CDD 371.01

# COLEÇÃO GESTÃO E AVALIAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA:

**1 - Gestão Democrática da Escola Pública**

**2 - Planejamento e Trabalho Coletivo**

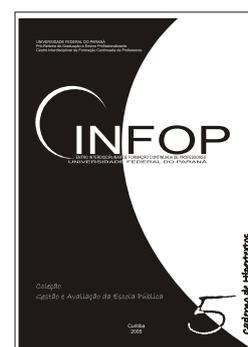
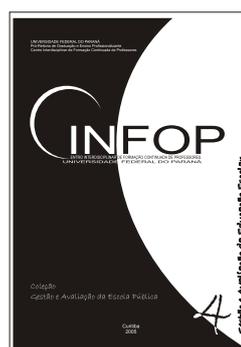
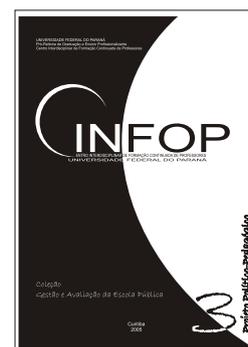
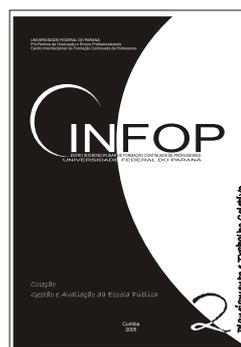
**3 - Projeto Político-pedagógico**

**4 - Gestão e Avaliação da Educação Escolar**

**5 - Caderno de Hipertextos**

## AUTORES E COLABORADORES

Andréa Barbosa Gouveia  
Angelo Ricardo de Souza (org.)  
Mônica Ribeiro da Silva  
Sônia Fátima Schwendler



CD da Coleção  
Gestão e Avaliação da Escola Pública.



## Mensagem da Coordenação

**Caro(a) cursista,**

Ao desejar-lhe boas-vindas, apresentamos a seguir alguns caminhos para a leitura compreensiva deste material, especialmente elaborado para os cursos do CINFOP.

Ao se apropriar dos conteúdos dos cursos, você deverá fazê-lo de maneira progressiva, com postura interativa. Você deve proceder à leitura compreensiva dos textos, ou seja, refletindo sobre as possibilidades de aplicação dos conhecimentos adquiridos na sua própria realidade. Aproveite ao máximo esta oportunidade: observe os símbolos e as ilustrações, consulte as fontes complementares indicadas, elabore sínteses e esquemas, realize as atividades propostas.

Tão logo seja iniciado o seu estudo, você deve elaborar uma programação pessoal, baseada no tempo disponível. Deve estabelecer uma previsão em relação aos conteúdos a serem estudados, os prazos para realização das atividades e as datas de entrega.

A intenção dos cursos do CINFOP é a de que você construa o seu processo de aprendizagem. Porém, sabemos que tal empreendimento não depende somente de esforços individuais, mas da ação coletiva de todos os envolvidos. Contamos com as equipes de produção, de docência, de administração, contamos principalmente com você, pois sabemos que do esforço de todos nós depende o sucesso desta construção.

Bom trabalho!

A Coordenação

## LISTA DE SÍMBOLOS

O material didático foi elaborado com a preocupação de possibilitar a sua interação com o conteúdo. Para isto utilizamos alguns recursos visuais.

Apresentamos a seguir os símbolos utilizados no material e seus significados.



Realize a pesquisa, complementando o estudo com as leituras indicadas, para aprofundamento do conteúdo.



Realize a compreensão crítica do texto, relacionando a teoria e a prática.



Realize as atividades que orientam o acompanhamento do seu próprio processo de aprendizagem.



Registre os pontos relevantes, os conceitos-chave, as perguntas, as sugestões e todas as idéias relacionadas ao estudo que achar importantes, em um caderno, bloco de anotações ou arquivo eletrônico.



Realize as atividades que fazem a síntese de todo o estudo, verificando as compreensões necessárias ao seu processo de formação.



Realize as atividades que consolidam a aprendizagem, aproximando o conhecimento adquirido ao seu cotidiano pessoal e profissional.



Informação no Caderno de Hipertextos referente aos indicadores <sup>Hn</sup>.

## SUMÁRIO

### **UNIDADE 1 AVALIAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL:**

**PONTE PARA A CONSTRUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL . . . . . 1**

1.1 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A QUESTÃO DA QUALIDADE DE ENSINO . . . . . 1

1.2 AS PERSPECTIVAS DE CONTROLE SOCIAL . . . . . 12

### **UNIDADE 2 AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM, AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E**

**GESTÃO ESCOLAR: A SÍNTESE NECESSÁRIA . . . . . 17**

#### **2.1 AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO**

PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO . . . . . 17

#### **2.2 AVALIAÇÃO DE SISTEMA: A SUPERAÇÃO DA COMPETIÇÃO/ COMPARAÇÃO**

E A SUA UTILIZAÇÃO PARA DIAGNÓSTICO E TOMADA DE DECISÃO . . . . . 23

2.2.1 O sistema de avaliação da educação básica - SAEB . . . . . 24

2.2.2 O problema da comparação/competição: . . . . . 26

2.2.3 Avaliação para o diagnóstico e para a tomada de decisões: . . . . . 30

#### **2.3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL:**

A AVALIAÇÃO DA ESCOLA COMO INSTITUIÇÃO . . . . . 33

**ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES . . . . . 39**

**REFERÊNCIAS . . . . . 41**



## UNIDADE 1 AVALIAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL: PONTE PARA A CONSTRUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Nesta unidade discutiremos as relações entre gestão e avaliação. Estes são termos e práticas que tem sido alvo de grande polêmica visto que, nos anos 90 do século XX, ganharam destaque na agenda governamental e na mídia. No item 1, vamos entender por que esta relação é polêmica situando-a no debate sobre a qualidade de ensino. No item 2 discutiremos a idéia da aproximação destes campos como forma de controle social, como forma da população acompanhar a qualidade da escola e participar da tomada de decisões democraticamente.

### 1.1 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO E A QUESTÃO DA QUALIDADE DE ENSINO

Casassus (2001), ao analisar as reformas educacionais em curso na América Latina identifica dois grandes momentos: o primeiro, nos anos 70, onde a ênfase estava na quantidade de educação e, o segundo, nos anos 90, onde a ênfase está na qualidade da oferta educacional. É preciso considerar que no caso brasileiro, mesmo a questão quantitativa ainda é recolocada nos anos 90 (e do ponto de vista do conjunto da educação básica ainda é um desafio), mas de fato a discussão em torno das políticas educacionais incorpora neste período uma ênfase grande na qualidade, tanto para discutir a permanência do aluno na escola, quanto para discutir a necessidade de acompanhar os resultados dos alunos ou o sucesso escolar.

Tomemos inicialmente a questão do acesso à escola do ponto de vista da quantidade. O Censo Demográfico de 2000 apresenta uma taxa de analfabetismo de 13,6% entre os brasileiros de 15 anos ou mais, taxa 6,5% menor que a registrada pelo IBGE em 1991. Certamente há um avanço importante, porém ainda distante dos índices de analfabetismo dos países com IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, alto tal qual a Noruega (0%), a Austrália



Lembre-se que um dos princípios sob os quais o ensino será organizado no Brasil, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 é: Garantia do padrão de qualidade. (Artigo 206, VII).

A questão da qualidade volta a ser indicada na LDB 9394/96:

A União, em colaboração com os Estados, DF e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade (Artigo 74).



Políticas de focalização:

Políticas voltadas a grupos específicos, por exemplo, mulheres, negros, crianças. Programas como Bolsa Escola; Banco da Mulher e similares são programas focalizados.

Um programa é universal quando seu objetivo é atender o conjunto da população de um país (se o programa é nacional) ou de uma cidade (se o programa é municipal).

O problema de políticas focalizadas é que elas, muitas vezes, voltam-se a remediar situações de exclusão e não resolver o problema como direito de todos. Por isso a questão da focalização tem sido uma polêmica na avaliação das ações do poder público.



Procure os dados de matrícula e população da sua cidade. Há filas de espera por vagas na educação infantil? Qual é o número de vagas no ensino médio? Quantos jovens você conhece que não estão cursando ou não cursaram o ensino médio? Na cidade em que você mora há problemas com trabalho infantil que influam na permanência dos alunos no ensino fundamental?

(0%), a Espanha (0%) e, mesmo a nossa vizinha Argentina que apresenta um índice de analfabetismo de 3,2%, segundo dados da UNESCO/2000 (BRASIL/INEP, 2004).

Certamente a diminuição do analfabetismo tem relação direta com um maior acesso ao ensino elementar. Neste caso, durante a década de 90 a taxa de freqüência à escola entre a população de 7 a 14 anos, idade legalmente prevista para o curso do ensino fundamental, passou de 90,2% em 1996, para 96,5% em 2001. Segundo o Censo Escolar de 2002, havia 35.150.362 alunos matriculados no ensino fundamental regular nesse ano, sendo que 27.040.644 eram alunos na faixa etária prevista para esta etapa do ensino fundamental. Tal quadro de ampliação da oferta deve-se, certamente, à priorização pelo governo federal desta etapa da educação básica como decorrência dos acordos de cooperação internacional (como a Declaração Mundial de Educação para Todos); do redirecionamento das políticas de financiamento para assegurar tal prioridade (a Emenda Constitucional nº14, o FUNDEF, a redistribuição do salário educação) e da criação ou fortalecimento de programas exclusivos para as escolas de ensino fundamental (Alimentação Escolar, Dinheiro direto na escola, Transporte escolar, entre outros).

A situação das outras etapas da educação básica pode ser tomada como uma das disputas na concepção da política educacional, qual seja, a necessidade de focalizar o atendimento no ensino fundamental versus a necessidade de garantir uma concepção de educação básica que implique educação para todos de zero aos dezessete anos, tal qual prevê a LDB 9394/96. Reflete também uma tensão entre as prioridades nacionais e locais, especialmente, no caso da educação infantil, responsabilidade claramente definida como municipal a partir de 1996 e que tem demanda explícita.

No que se refere à educação infantil, deve-se considerar que não havia acompanhamento sistemático até pouco tempo da oferta de creches, portanto, só há dados sobre o acesso das crianças de 0 a 3

anos recentemente. Dados de 2000, apresentados pelo INEP (BRASIL, 2004), indicam uma taxa de freqüência à escola, na faixa etária de 0 a 3 anos, de 10,6% e na faixa etária de 4 a 6 anos, uma taxa de 65,6%. Se projetarmos a população total da faixa etária a partir dos dados de atendimento, encontraremos um déficit de atendimento na educação infantil de mais de 10 milhões de vagas

H30

Esta falta de atendimento tem forte impacto sobre as atividades dos poderes públicos municipais que são responsáveis pela oferta desta etapa da educação básica. Etapa esta que, além de ser direito da criança, tem uma forte relação com as condições de ingresso das mulheres no mercado de trabalho o que resulta na generalização de filas de espera nos estabelecimentos públicos de educação infantil.

Na outra ponta da educação básica, ensino médio, a tensão pelo aumento das vagas não é tão contundente, porém o atendimento ainda não está universalizado. Neste caso a demanda é um problema mais próximo dos poderes públicos estaduais. Os dados de 2000 (MEC/INEP IBGE), acerca da taxa de escolarização, indicam um atendimento líquido de 33,3% e um atendimento bruto de 76,6% o que significa que a maior parte dos alunos de ensino médio tem mais de 17 anos<sup>1</sup>. Tais dados esboçam o fato de que a expansão do sistema de ensino ainda é um desafio, tal desafio acompanha o debate sobre o que significa o direito à educação e a sua universalização. Do ponto de vista constitucional<sup>2</sup> parece-nos haver certo consenso social, acerca da necessidade da universalização da educação básica.

Se a quantidade continua sendo um desafio, do ponto de vista da qualidade o contexto nacional é ainda mais complexo. As formas de



No caso do ensino superior apesar da expansão significativa da oferta na década de 90, predominantemente, pela via das instituições privadas de ensino superior, ainda há um atendimento muito pequeno da população. Em 2000, número de matrículas no ensino superior era de 2.694.245 alunos, ou seja, um terço da matrícula no ensino médio.

<sup>1</sup>O MEC/ INEP informa que em 2000 a taxa de distorção idade série no ensino médio era de 54,9%.

<sup>2</sup>Referimo-nos aqui especialmente ao previsto no artigo 208 da CF de 1988 (com a nova redação dada pela EC N.º 14) que prevê a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, a oferta e progressiva universalização de ensino médio, a necessidade de atendimento na educação infantil e o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”.

discutir a qualidade de ensino e de avaliar sua efetivação são mais difíceis que quando mensuramos os avanços quantitativos do sistema educacional.

Podemos olhar para a qualidade de múltiplas formas: considerando a permanência do aluno na escola, o que implica condições de oferta adequadas, tanto em termos de infra-estrutura, quanto de possibilidades de organização da escola e mesmo de qualificação dos profissionais. Mas, podemos também, discutir a qualidade a partir do sucesso (ou não) do aluno no seu percurso, o que implica a possibilidade do aluno cumprir a sua trajetória escolar, avançando ao longo das séries e conseguindo a certificação correspondente, mas, além disso, implica também a possibilidade de poder afirmar que o sucesso do aluno significa algum tipo de aprendizagem específica.

Quando pensamos na realização do direito à educação todas estas dimensões da qualidade, adicionadas às dimensões da quantidade indicadas anteriormente, precisam ser consideradas para que possamos afirmar que o direito à escola está ou não garantido.

Para isto não basta que cada professor, cada escola ou cada sistema de ensino tenha suas próprias definições sobre o que é a qualidade desejada. É preciso que a política pública estabeleça parâmetros básicos que permitam mensurar, avaliar em que medida a oferta educacional é adequada.

Para isto, buscam-se meios de mensurar cada um dos muitos componentes do complexo conceito de qualidade na educação. Algumas vezes de forma explícita - vide os sistemas de avaliação da aprendizagem recente - outras vezes, a discussão de critérios de mensuração da qualidade misturam-se ao próprio momento de discussão da política. Olhemos algumas das dimensões da qualidade com mais vagar:

Na discussão das condições de oferta da escola não há um consenso sobre quais são os elementos mínimos que garantam a qualidade, apesar disto ser um princípio constitucional, o que já existe são indicadores desenvolvidos e presentes nas sínteses governamentais que descrevem a qualidade da escola brasileira. Se as condições de oferta, que se constituem a partir de algum grau de objetividade<sup>3</sup>, não são consensuais, menos ainda está estabelecido como interpretar, ou como apurar, o cumprimento da função social da escola do ponto de vista da aprendizagem dos alunos.

Começamos pelo aparentemente mais simples: Quais condições de oferta e de permanência dos alunos estão disponíveis nos sistemas de ensino público<sup>4</sup>. O Censo Escolar de 2002 informa que o conjunto de redes municipais no Brasil atendia a 43,99% das matrículas e as redes estaduais a 43,31% das matrículas na educação básica nesse ano. Iniciamos com tal dado para destacar o grau de descentralização da oferta da educação básica brasileira.

Em termos de condições gerais dos estabelecimentos escolares, dados do INEP (BRASIL, 2001), informam que mais de 98% dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, no Brasil, possuem abastecimento de água; 95% dos estabelecimentos de ensino fundamental e 100% dos de ensino médio, possuem energia elétrica. No que se refere a elementos mais específicos a situação não é tão animadora: apenas 55,6% das escolas de ensino fundamental e 84% dos estabelecimentos de ensino médio dispõem de biblioteca, no caso de laboratórios o percentual cai para 19% dos estabelecimentos de ensino fundamental e de 48% dos de ensino médio e no caso de quadra de esportes o ensino fundamental dispõem deste equipamento em 48% dos estabelecimentos e o ensino médio em 73%.

<sup>3</sup>Para além de elementos materiais como laboratórios, bibliotecas, número de alunos por turma, poderíamos pensar também como condições de oferta atuação dos grêmios escolares, participação da comunidade escolar no debate sobre a proposta pedagógica da escola, gestão democrática, etc. que certamente tornam também o debate sobre tais condições muito mais complexo.

<sup>4</sup>Optamos por não discutir a oferta nas instituições privadas de educação básica.



Faça um levantamento na escola que você trabalha, procure saber como são as condições de outras escolas da cidade e compare a qualidade das condições de oferta de escola no seu entorno com as condições nacionais. Qual é o resultado?

Os alunos da escola em que você trabalha ou da cidade em que você mora tem acesso a que padrão de qualidade de ensino?



Faça um levantamento na escola que você trabalha, procure saber como são as condições de outras escolas da cidade e compare a qualidade das condições de oferta de escola no seu entorno com as condições nacionais. Qual é o resultado?

Os alunos da escola em que você trabalha ou da cidade em que você mora tem acesso a que padrão de qualidade de ensino?



Qual é o perfil de formação dos educadores na rede de ensino em que você trabalha?

Este perfil indica uma situação melhor ou pior do que o quadro nacional?

Para além do número de professores com certificação, discuta com seus colegas a qualidade dos cursos frente às necessidades encontradas no cotidiano da escola.

Tal oferta de escolas permite que, em média, tenhamos um número de alunos por turma um pouco maior nas redes estaduais que nas redes municipais. O ensino médio estadual é que apresenta a relação de matrículas por turma mais elevada (38,15) e a educação infantil, em creches municipais, a menor média (21,14)<sup>H31</sup>. Não existe consenso sobre quanto seria o número adequado de alunos por turma, apenas há consenso que esta é uma das condições fundamentais para uma trabalho pedagógico de qualidade<sup>H32</sup>.

Outra questão fundamental nas condições de oferta de ensino é o perfil dos profissionais de educação que atuam nas escolas. A maioria das informações disponíveis refere-se a funções docentes, o que é impreciso, posto que, um mesmo professor pode ocupar mais de uma função docente. Mesmo assim, os dados do MEC/INEP demonstram que em 2002, o maior percentual de professores com qualificação adequada concentrava-se nas séries finais do ensino fundamental (68% com licenciatura) e no ensino médio (79% com licenciatura). Nas séries iniciais do ensino fundamental e pré-escola, a maioria das funções docentes é ocupada por profissionais com o curso de ensino normal de nível médio (64%), apesar de esta ser a formação mínima, não é a indicada como preferencial, mesmo na legislação. O maior número de funções docentes com baixa qualificação está no atendimento das creches. Apesar dos dados disponíveis para esta etapa da educação infantil não diferenciarem a formação em nível médio geral, daquela com curso normal, era comum até a aprovação da LDB 9394/96 que os sistemas de ensino não exigissem o curso normal para os profissionais que atuavam nesta etapa. No caso da educação infantil agrega-se, portanto, à falta de vagas a necessidade de qualificação da maioria dos profissionais.

Enfim, delimitaremos aqui as condições de oferta a partir destes indicadores: tipo de estabelecimentos, condições destes estabelecimentos, número de alunos por turma e formação de professores. Não são certamente suficientes, mas expressam o

volume de questões objetivas a serem enfrentadas em termos de qualidade pela escola brasileira (OLIVEIRA e CATANI, 2000).

Passemos àquelas questões que estamos caracterizando como menos objetivas, quais sejam: as condições de aprendizagem dos alunos ou a avaliação de quanto e como a escola brasileira tem cumprido a sua função social. Há pelo menos duas grandes fontes para este debate: os resultados escolares, informados pelas escolas ao sistema no Censo Escolar tais como aprovação, reprovação e evasão escolar. E os resultados em teste de aprendizagem realizados pelo sistema de ensino.

Do ponto de vista do rendimento dos alunos, os dados de 2000, publicados pelo INEP informam que no ensino fundamental houve 77,3% de aprovação; 10,7% de reprovação e 12% de abandono no Brasil. Destes dados a concentração de maior taxa de aprovação esteve, neste ano, na 4ª série (82,7%); a maior taxa de reprovação na 1ª série (15,1%) e a maior taxa de abandono na 5ª série (14,2%). No caso do ensino médio a taxa de aprovação foi de 75,8%; de reprovação foi de 7,5% e de abandono foi de 16,7%. Apesar do sistema de ensino já ter convivido com taxas muito maiores, no início dos anos 90 os índices de reprovação eram de mais de 30%, ainda temos um quadro de dificuldades sérias no percurso escolar. Tais dificuldades vão aparecer nos indicadores de produtividade do sistema, que apesar do nome pouco agradável aos ouvidos dos educadores progressistas dada a conotação mercantil do termo produtividade, tais indicadores revelam o grau de exclusão que persiste no sistema de ensino brasileiro.

Segundo dados de 2000 (INEP/MEC), o tempo médio esperado de permanência dos alunos no ensino fundamental era de 8,5 anos, para uma expectativa de conclusão de 6,6 séries. Para os 59,3% de alunos que se esperava que concluíssem o ensino fundamental completo, estimava-se um tempo médio de 10,2 anos. No caso do ensino médio, a expectativa de tempo de permanência no sistema,



Segundo a LDB 9394/96:

A União incumbir-se-á de:

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Os Estados incumbir-se-ão de: I organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; (...)

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; (...)  
(BRASIL, LEI 9394/96, Art. 9º).

para concluir esta etapa da educação básica era de 3,7 anos, em 2000. A expectativa de taxa de conclusão era de 74% (BRASIL, 2004, p.23). Apesar do conjunto de políticas voltadas à progressão continuada dos alunos, ao enfrentamento da defasagem idade série, ao enfrentamento das rupturas curriculares ao longo do ensino fundamental mediante implementação da organização do ensino em ciclos de aprendizagem, entre outras, ainda temos um quadro de pouco sucesso dos alunos ao longo do percurso escolar.

Não nos debruçaremos aqui nos meandros destas políticas, dado que, certamente, são muitos os aspectos que deveriam ser considerados. Destacaremos apenas que, mesmo para induzir a produtividade, as políticas até aqui implementadas apesar de amenizar o quadro de fracasso escolar não o resolveu. Vale, entretanto, considerar que dado o grau de descentralização do sistema, já indicado anteriormente, e a divisão das responsabilidades entre estados e municípios, as propostas e práticas escolares que existem atrás destes indicadores são muitas e implicam compreender, tanto os movimentos gerais da produção da política pública, quanto os seus contornos locais. Sob os “guarda-chuva”: ensino por ciclos, aceleração da aprendizagem, reestruturação curricular, entre outros, encontra-se um leque de matizes que pode chegar a milhares de propostas municipais, dado que a partir da LDB cada município é potencialmente um sistema de ensino, além de diversas propostas estaduais.

Uma das políticas que pode ter forte impacto na agenda dos sistemas de ensino são as pressões sobre a qualidade da escola medida a partir das avaliações sistêmicas. E aqui passaremos a discutir a segunda fonte para discutir a qualidade da escola: os resultados em teste de aprendizagem realizados pelo sistema de ensino.

Oliveira e Catani (2000) discutem a emergência de tais avaliações no contexto das reformas educacionais de cunho neoliberal

implementadas no Brasil, sobretudo a partir da gestão do então presidente Fernando Collor, mas, que tem um desenho mais eficiente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, segundo os autores:

Os processos de avaliação sistêmica têm ampliado sua influência nos últimos anos e se constituído em mecanismos eficientes de indução de políticas. Modificações na forma de avaliar têm gerado comportamentos adaptativos nos sistemas de ensino, de forma que os mecanismos de avaliação cumprem importante papel na sua “gestão” por “controle remoto”(OLIVEIRA e CATANI, 2000, p.91).

No caso brasileiro desde o início dos anos 90, a educação básica tem experimentado formas de medida da aprendizagem dos alunos através do SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica - e depois do ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio. A emergência desta forma de monitoramento da educação e sua relação com a mudança do papel do Estado-nação, frente às políticas sociais, é uma questão amplamente presente na literatura da área de políticas educacionais, especialmente como já indicamos anteriormente ao tratar de conceitos como descentralização e autonomia.

Esta forma de avaliação acentua a mudança do papel do Estado nacional frente à oferta de educação básica, isto pode ser flagrado, por exemplo, na distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo prevista no artigo 9º da LDB 9394/96, quando esta define as atribuições de controle (definição de diretrizes) e monitoramento (avaliação sistêmica) à União e para Estados e municípios indica, claramente, as atribuições de fornecimento dos serviços, inclusive com indicação das etapas de ensino correspondentes a cada um.

Este tipo de definição legal tem impedido, em certa medida, que a mudança da forma de oferta da educação se dê pela via da introdução de mecanismos de mercado puros nos sistema de ensino, posto que, a configuração de um Estado avaliador poderia estar associada a mecanismos de competição entre as escolas, como é o caso da implantação dos vouchers no Chile (KRAWCZYK, 2002). No caso brasileiro desenha-se mais como um quase

mercado (AFONSO, 2000; SOUZA e OLIVEIRA, 2003;) que incorpora elementos próprios do mercado como a competição e a diferenciação a partir do controle externo, porém, até agora, sem privatização do fornecimento de escolas. A incorporação de tais elementos de mercado tem como instrumento forte, segundo Souza e Oliveira (2003, p. 890), a avaliação de sistema e, principalmente, a forma de publicização de seus resultados posto que:

A crença é a de que as pressões geradas pela competição, suscitada pelos procedimentos avaliativos, farão com que sejam mobilizados processos e recursos que resultarão em melhoria da qualidade de ensino. Desse modo, pressupõe-se a aceitação da desigualdade como condição mesma de produção de qualidade, pois sendo diferentes e diversificadas as condições dos sistemas e unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social.

Apesar da instauração de tais processos, por iniciativa do governo federal, articular-se a este movimento mais geral de reordenamento da gestão da educação pública, o debate acerca dos resultados das avaliações e seu uso pode aprofundar esta perspectiva de mercado ou não. Há exemplos, na literatura e na imprensa, sobre ranking de escolas<sup>H33</sup>, competição entre estados, instituição de abono para professores mediante os resultados dos alunos e similares que corroboram o movimento geral. Mas, também há movimentos de resistência à implementação da lógica privada no sistema público, que acabam por, ao não aderir ao discurso corrente, também não utilizam as informações disponíveis a partir dos resultados de avaliação produzidos com recursos públicos para planejar sua ação.

Estes resultados se não forem tomados como verdades incontestáveis e nem a serviço da meritocracia<sup>H10</sup> podem indicar tendências e alimentar a formulação de uma agenda para a política pública ou dito de outro modo, ajudar os gestores, sejam os da escola, da secretaria de educação ou do MEC, organizarem as intervenções na sala de aula, na rede de ensino ou no país, estabelecendo o que é prioridade.

O documento do INEP intitulado “Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental<sup>5</sup>” traz uma leitura interessante dos dados das avaliações como suporte de planejamento de política pública, ao juntar os dados de desempenho dos alunos no SAEB 2001, com indicadores sociais e indicadores educacionais. Os dados acerca do desempenho dos alunos, por exemplo, em língua portuguesa no ensino fundamental, revelam que:

59% dos alunos brasileiros de 4ª série do ensino fundamental tem profundas deficiências no quesito leitura. Foram classificados em estágios muito crítico e crítico. Somente 5% dos alunos apresentaram desempenho esperado como ideal para a série investigada” (INEP, abril/ 2003, p.9). No caso da 8ª série “um percentual significativo, 64,76%, abrange alunos que desenvolveram apenas algumas habilidades de leitura, mas insuficientes para o nível de letramento da 8ª série, e 20% não são bons leitores e suas habilidades estão aquém das exigidas pela série”(INEP, dezembro/ 2003, p.11). A análise destes desempenhos, frente aos indicadores sociais, informam que: no caso da 8ª série, entre os alunos com desempenho muito crítico “68% declararam que trabalham. A escolaridade das mães destes alunos é baixa: cerca de 17% delas nunca estudaram (BRASIL, dezembro/ 2003, p.20).

Frente às condições de formação do professor que atua nas séries iniciais do ensino fundamental:

os professores dos alunos com desempenho muito crítico, em sua maioria (58%), tem no máximo oito anos de escolaridade. (...) em torno de 32% dos alunos com desempenho adequado estudam com professores que possuem nível superior (BRASIL, abril/ 2003, p.18).

Tais dados e tal leitura não devem ser absolutizados, mas a tese que sustenta a análise é bastante interessante, qual seja, tais resultados obtidos pelos alunos são produzidos em um contexto social e educacional que precisa ser compreendido. A questão, cada vez mais candente, é que decisão se toma a partir destes resultados.

A perspectiva de tornar os processos de avaliação em instrumentos que subsidiem a tomada de decisões pode articular-se a uma outra concepção de controle da qualidade da escola. Uma concepção que expresse o compromisso da escola com seu caráter público e seu

<sup>5</sup>O INEP tem outros dois documentos similares tratando do desempenho dos estudantes da 8ª série e do ensino médio.

desafio de ser universal. Desta forma é preciso converter este processo de controle externo inspirado no mercado em controle social da escola.

## 1.2 AS PERSPECTIVAS DE CONTROLE SOCIAL

Iniciaremos o debate sobre o conceito de controle social sob a coisa pública na área da educação nos remetendo ao momento de luta pela expansão da escola pública no Brasil. SPÓSITO (1993), em um livro clássico na literatura educacional, discute a expansão da escola de 1º grau em São Paulo entre as décadas de 70 e 80. A autora reconstitui o percurso de luta das comunidades pela instalação de cursos ginasiais<sup>6</sup>; pela instalação dos cursos noturnos; pela melhoria dos prédios; pela eliminação da cobranças de taxas e finalmente pela democratização das relações na escola. Neste percurso a questão do isolamento da escola e da falta de uma perspectiva de publicidade sobre o seu trabalho é muito evidenciado pela autora:



Qualidade social: o conceito de qualidade social foi forjado como contraposição ao conceito qualidade total.

Qualidade total é uma expressão própria do campo administração que caracteriza um programa de reorganização do trabalho buscando maior eficiência e produtividade.

Após uma introdução de certa forma mecânica dos conceitos de qualidade total no campo educacional, sindicatos, pesquisadores, associações passaram a utilizar o conceito de qualidade social como aquele que expressa a necessidade de que a organização do trabalho na escola tenha sua eficácia medida em termos da função social da escola brasileira.

A prática das unidades escolares, particularmente de seus diretores, passa a ser exercida com base em critérios centralizados e sem freios ou controles externos. As escolas tenderam a isolar-se do restante da coletividade e, embora sua atividade seja de natureza pública, o poder ali exercido passa a ser concebido como poder privado, eliminando qualquer possibilidade de interação com outros grupos da sociedade (SPÓSITO, 1993, p.81).

As grades que se instalam, os muros que são erguidos, os portões constantemente fechados compõem o quadro de uma instituição que marca mais do que fronteiras físicas, ele revela divisões sociais muito nítidas para os moradores do bairro. De um lado, a escola é uma conquista, sintoma do progresso para o bairro, produto muitas vezes de luta de vários moradores. Mas ela é também a expressão mais visível da segmentação, da hierarquia, da diferença, há os que estão dentro, há os que entram e logo saem, outros que tentam mais tarde retornar e há os que estão definitivamente do lado de fora (SPÓSITO, 1993, p.118).

Evidentemente, desde os anos 70 do século passado a escola brasileira já caminhou muito em direção à construção de uma cultura democrática, como discutimos na primeira parte deste curso. Entretanto, também não podemos dizer, visto os dados apresentados no item anterior desta unidade, que a escola já esteja

<sup>6</sup>As séries finais do ensino fundamental antes da reforma de 1971.

democratizada quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos.

Desta forma, avaliar a qualidade da escola tem uma relação direta com a concepção de gestão da coisa pública. Numa perspectiva democrática a tomada de decisão a partir da avaliação da escola deve estar com quem detém a soberania, tal qual discutimos na primeira unidade deste curso, ou seja, com a população. Evidentemente, assim como a participação na tomada de decisão sobre os rumos da vida coletiva, a participação nas decisões sobre os rumos da escola é mediada por uma série de mecanismos e instituições [conselhos de escola, eleições, etc]. O debate nestes espaços de tomada de decisão é que podem [se não devem] ser alimentados por indicadores de avaliação da escola que permitam a construção do controle social e da qualidade social desta escola.

Mas enfim o que é controle social?

Raicheles (2000), analisando as políticas de assistência social no Brasil, define o controle social da seguinte forma:

Controle social. Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELES, 2000, p. 42).

Sociedade política, no contexto de discussão desta autora, refere-se a instâncias do Estado, ou a espaços onde Estado e sociedade civil se encontram para tomar decisões, por exemplo, nos conselhos de assistência social, nos conselhos de educação, nos conselhos do trabalho. O que a autora está destacando é que quando pessoas da sociedade civil organizada (sindicatos, associações) encontram-se com representantes do Estado, para tomar decisões pactuadas, ou seja, que resultem de acordo entre as diferentes partes, é preciso que estas decisões sejam fruto de um debate e que este debate alimente-se de informações sobre os processos, os objetivos, os resultados da ação a ser realizada, ou da ação que já foi realizada e precisa ser avaliada para que seja repetida ou modificada.



Faça um levantamento na sua cidade sobre quais espaços de deliberação existem: **C o n s e l h o s**, **a s s e m b l é i a s** ou similares.

Como são compostos? Quem pode participar? Como são tomadas as decisões? Sobre que **a s s u n t o s** estas instâncias deliberam? Como tais deliberações interferem na vida da escola ou na vida de seus alunos?

Tentemos pensar como isto se relaciona com o contexto educacional, primeiro pensemos na escola. O conselho escolar é um espaço que, apesar de não ser estatal no sentido estrito, também não deixa de sê-lo, posto que a escola pública é o braço do Estado que chega à comunidade para realizar o direito a educação. Bem, neste sentido, os funcionários do Estado que compõem o conselho (professores, funcionários não docentes, diretor) encontram os usuários do sistema (alunos e pais de alunos). É neste espaço que poderemos ter a discussão sobre que escola interessa à população e que condições os profissionais tem para efetivar esta tarefa.

Para que este debate seja transparente e permita que as diferentes perspectivas construam decisões conseqüentes, os diferentes sujeitos precisam ter acesso às informações e aqui a existência de indicadores de qualidade, tanto quantitativos, quanto qualitativos, podem ajudar a orientar a tomada de decisão, em relação ao contexto escolar, mas também em relação à realização do direito a uma escola de qualidade no contexto de oferta da educação nacional.

Quando o poder público divulga indicadores como percentual de escolas com biblioteca, indica que todas as escolas deveriam ter bibliotecas; isto pode permitir ao usuário da escola avaliar em que medida a escola que ele, ou que seu filho freqüenta, é de qualidade frente ao que o país propõe como qualidade e não apenas frente ao que é possível que ele tenha acesso na sua cidade ou no seu bairro. O mesmo podemos dizer frente aos resultados de aprendizagem, claro que indicar que um percentual de alunos não tem habilidade suficiente com a língua portuguesa, é muito mais complexo que o exemplo da existência ou não da biblioteca, entretanto, cabe discutirmos no conselho de escola, no conselho municipal de educação, no conselho de direitos da criança, que se uma escola de qualidade é uma escola que ensina, quando as crianças não aprendem existe um problema. Se conseguirmos entender que não basta o índice geral para avaliar a qualidade da escola, poderemos discutir o processo de construção da trajetória escolar e avaliar o

apoio que as famílias dão a este percurso, mas sobretudo, analisar em que medida as políticas educacionais vigentes permitem que a escola realize a sua função: garantir aprendizagem.

Visto sob esta perspectiva, usar as informações produzidas pelas avaliações de sistema, pelos censos escolares, pelos relatórios das escolas ou por quaisquer instrumentos que venhamos a criar, subordina-se ao fato de que estes instrumentos servem a que a população, soberana num regime democrático, possa avaliar as ações do poder público e interferir nos rumos destas ações. Isto não é novidade para parte da sociedade, que interfere nas políticas públicas há muito tempo, porém de forma privada. "A modernização na sociedade brasileira associou continuamente patrimônio e poder consolidando a cultura da apropriação do público pelo privado" (MARTINS, 1994 apud RAICHELES, 2000, p.70).

Isto quer dizer, que as pessoas que detém propriedade no Brasil sempre puderam interferir nas decisões governamentais de forma a submeter a ação do Estado aos seus interesses [lembrem de ações como subsídio a bancos, perdão de dívidas de latifundiários, etc.]. Como isto não se faz de forma transparente, faz-se muitas vezes com suborno, com troca de favores, a população que não tem riqueza que lhe permita exercer esta coação, acabou muitas vezes alijada de acesso a políticas sociais gerais.

O desenvolvimento de formas públicas de tomada de decisão e de controle social tem como tarefa reverter este processo de privatização da tomada de decisão, de forma a permitir a disputa pelos rumos das políticas públicas ao conjunto dos cidadãos. Neste sentido precisamos compreender que "o Estado não tem uma medida em si mesmo, ele tem que estar sempre em relação com a sociedade civil, o que lhe dá a medida, a profundidade, o alcance, os seus limites" (OLIVEIRA, 1995 apud RAICHELES, 2000, p.70).

Trocando em miúdos, o Estado faz aquilo que é pressionado a fazer e numa sociedade democrática estas pressões precisam ser

abertas para que o dinheiro, o poder ou qualquer outra forma de uso autoritário de barganha, não crie privilégios que mantêm a desigualdade e a exclusão.

Este debate apesar de parecer distante da escola, é fundamental para pensarmos a construção cotidiana de uma cultura democrática e para isto a articulação entre gestão e avaliação deve se fazer sem ranking, sem premiações que são as formas meritocráticas de ação próprias do mercado e que se opõem às formas democráticas.



São objetivos desta unidade:

- a) Problematizar o conceito de qualidade da educação a partir de aspectos qualitativos e quantitativos.
- b) Compreender o contexto em que a questão da qualidade da educação é inserida em processos de avaliação da aprendizagem dos alunos em larga escala.
- c) Construir uma concepção de



controle social.

Procure um artigo de jornal ou revista que apresente os resultados do SAEB ou de outro tipo de avaliação do sistema de ensino. Analise os principais argumentos apresentados frente à concepção de controle social na educação.

## UNIDADE 2 AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM, AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E GESTÃO ESCOLAR: A SÍNTESE NECESSÁRIA

Nesta unidade discutiremos a necessidade de se pensar os elementos da avaliação institucional e da avaliação da aprendizagem como ferramentas importantes para o processo de gestão democrática da escola pública. Inicialmente, mostraremos como a avaliação da aprendizagem e a avaliação institucional podem fornecer os dados necessários para a reflexão sobre os rumos que a escola deve tomar. Na seqüência, veremos a séria questão sobre o uso inadequado das avaliações dos sistemas de ensino em procedimentos comparativos e de orientação para a competição entre pessoas e instituições educacionais. Por fim, concluindo a unidade, teremos uma discussão sobre as relações entre a avaliação institucional, o controle social e a gestão escolar.

### 2.1 AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO

Para que serve a avaliação? A avaliação objetiva identificar em que medida os resultados alcançados até então estão próximos ou distantes dos objetivos propostos e, se possível, descobrir as razões desta proximidade ou distanciamento, para permitir que o novo planejamento a ser realizado possa resolver os problemas com mais precisão. Isto serve tanto para avaliação institucional quanto para a avaliação da aprendizagem. Isto é, quando na prática pedagógica avaliamos os nossos alunos, o que estamos pretendendo com isto? Dar conta de uma tarefa necessária? Definir quais serão promovidos para a série seguinte? Definir os “reprovados”? Não! O objetivo de avaliar os alunos é conhecer o que eles sabem, quanto sabem e o quão distante ou perto estão dos objetivos educacionais que lhes foram propostos. A consequência disto é que com essas informações decorrentes da avaliação da aprendizagem temos também informações sobre o ensino, uma vez que na escola sempre



Como os professores da escola em que você trabalha encaram a avaliação da aprendizagem?

Pergunte a eles: Para que serve a avaliação na sala de aula?

Refleta sobre essas respostas levando em conta as discussões desta unidade.

Acesse a página indicada abaixo e leia a entrevista com a professora Maria Tereza Esteban sobre as relações entre avaliação, educação e projeto político pedagógico.

<[http://www.tvebrasil.com.br/salto/entrevistas/maria\\_teresa\\_esteban%20.htm](http://www.tvebrasil.com.br/salto/entrevistas/maria_teresa_esteban%20.htm)>

a aprendizagem está conjugada ao ensino. Isto quer dizer que as diferentes informações que nos permitem produzir a avaliação da aprendizagem (trabalhos e exercícios dos alunos, cadernos, provas, expressões orais do conhecimento, etc.) são todas iguais e servem da mesma forma? Certamente que não! As práticas utilizadas nos processos de avaliação variam, como variam as intenções que se têm com o seu uso. Por exemplo, a utilização do caderno do aluno como fonte de dados para a avaliação da aprendizagem mostra um determinado conjunto de informações, mais cotidianas, sobre o conhecimento que o aluno adquiriu. Diferentemente da prova, voltada a nos mostrar um momento mais “congelado” da aprendizagem do aluno. De qualquer forma, as informações resultantes de todos esses métodos de avaliação da aprendizagem são muito importantes para a gestão escolar, como também o são as resultantes da avaliação institucional, pois como vimos a avaliação procura dar uma base mais sólida para que os problemas sejam resolvidos, sejam eles os que ocorrem em uma classe, ou os que ocorrem na escola, ou na rede/sistema de ensino. Nesta perspectiva, a avaliação institucional também procura cotejar os objetivos propostos pela escola para si própria, com os resultados alcançados até então, de sorte a identificar em que medida os problemas institucionais foram ou não foram resolvidos e, especialmente, compreender as razões para estes resultados. Se na prática pedagógica é interessante que as práticas avaliativas sejam democráticas, coletivas, dialogadas, o mesmo ocorre com a avaliação institucional. A Conferência Local da Educação e o Conselho de Escola parecem ser as instituições responsáveis pela condução da avaliação institucional da escola. Aquela, ao se reunir anualmente, tem a tarefa de reunir a comunidade escolar para debater os problemas e encontrar soluções coletivas para a escola. Este procedimento é, de fato, uma prática avaliativa, pois o que a comunidade realiza neste movimento é justamente aquele cotejamento entre o que se espera da escola é o que ela tem conseguido fazer. Já o Conselho de Escola, que se reúne mais amiúde, tem a tarefa, como mostra o Módulo/Caderno 1 deste curso,

de acompanhar e avaliar o cotidiano das ações produzidas na escola sejam no plano pedagógico, administrativo, financeiro, político ou institucional. Na medida em que o Conselho é uma instituição representativa, os diversos segmentos da escola têm condições de, através dos seus representantes, participarem de perto desta avaliação. O Conselho deve então, partindo das definições da Conferência, do Projeto Político-Pedagógico, do Regimento Escolar, acompanhar e avaliar o que acontece na escola naquelas diferentes dimensões, com o intuito de reorientar as ações do processo político que é a gestão escolar, ou seja, com o objetivo de reconstruir o planejamento coletivo da escola, agora à luz das informações provenientes da avaliação.

Mas de quais informações/dados estamos falando? A avaliação da aprendizagem nos fornece informações muito preciosas sobre o que acontece na prática pedagógica. Senão vejamos este exemplo: Ao final do primeiro bimestre do ano, em uma turma de 5ª série do ensino fundamental com 35 alunos, temos 11 alunos (31%) estão com dificuldades em língua portuguesa e 14 alunos (40%) em matemática, sendo que desses 9 alunos (26%) estão nos dois grupos, que apresentam problemas em língua portuguesa e matemática. O que isto representa? Que temos um alto índice de dificuldades de aprendizagem, pois mais de um quarto (1/4) dos alunos não estão indo bem nas duas disciplinas e, ademais, o índice de alunos com problemas seja numa seja em outra disciplina é muito alto. Quais são as causas desses problemas? Podem ser várias: - dificuldades de adaptação dos alunos à segunda etapa do ensino fundamental, uma vez que até poucos meses antes a forma de organização do ensino que lhes ofertado era muito diversa (uma professora polivalente X vários professores especialistas; turmas menores X turmas maiores; organização do tempo; organização do espaço; etc.); - falta de condições adequadas de trabalho (salas pequenas, poucos recursos materiais, etc.); - níveis de profundidade dos conhecimentos dessas áreas muito diversos daqueles níveis ministrados nas séries anteriores; - dificuldades na metodologia de

trabalho e de avaliação dos professores; - dificuldades decorrentes da formação cultural pregressa dos alunos, na escola e fora dela; - capital cultural familiar; dentre muitas outras. De que nos serve saber isto? Serve para a reorganização da gestão escolar, particularmente da gestão pedagógica, pois com base nesses dados, no seu significado e nas suas causas, podemos mapear os problemas e encontrar soluções para eles. As dificuldades no nosso exemplo podem ser diminuídas, em curto prazo, se: priorizarmos recursos para essas áreas do conhecimento; organizarmos uma discussão com os professores sobre a metodologia de trabalho e de avaliação e buscarmos, conjuntamente, alternativas para ampliar as possibilidades de aprendizagem e de identificação dos problemas; reorganizarmos o tempo escolar, com menor número de aulas, mas com aulas com carga horária maior; reestruturarmos o espaço, organizando-o de forma temática; repensarmos a seleção e distribuição do conteúdo nos tempos pedagógicos. E, no médio e longo prazo, podemos ter melhores resultados se: aproximarmos as escolas/os professores de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série das de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries, para juntos ampliarmos o relacionamento pedagógico entre elas/eles, de sorte a diminuir os problemas na mudança de etapa por parte dos alunos; procurarmos aproximar as famílias das escolas nas discussões de natureza pedagógica, não para fazer os familiares dos alunos definidores do que se ensina aos alunos, mas para junto com eles construir um projeto pedagógico, definindo para que se pretende ensinar e, principalmente, para incluí-los como sujeitos co-responsáveis pelo processo educativo. Esse exemplo e esses comentários com alternativas de solução dos problemas não servem indiscriminadamente para todas as escolas. O objetivo desse exercício foi mostrar como os indicadores da avaliação da aprendizagem podem ser importantes para a gestão da escola. Certamente, que esses dados devem ser utilizados pelos próprios professores docentes daquelas disciplinas na nossa turma-exemplo, pois a avaliação da aprendizagem tem apenas esta razão de ser: identificar o perfil da aprendizagem dos alunos e mostrar as razões do porque estão ou não aprendendo, de sorte que possamos

rever nossos planejamentos e metodologia de ensino e a própria prática avaliativa.

E a avaliação institucional? Em que medida ela é útil para a gestão escolar? Proceder a avaliação da escola, como vimos, permite levantar dados que podem redimensionar o trabalho da gestão escolar. Um outro exemplo pode ajudar a visualizar melhor isto: Na escola em que trabalhamos tivemos no último ano um aumento da taxa de alunos não concluintes e não aprovados de 9% para 15%, sendo que a taxa de evadidos era de 5%, tendo passado para 7% e de reprovados era de 4%, tendo passado para 8%. O que isto quer dizer? Isto significa que a taxa de abandono/evasão escolar, somada à taxa de reprovação foi mais alta que no ano anterior em mais de 60%, sendo que a taxa de evasão aumentou 40% e a de reprovação aumentou 100%. Quais são as causas deste problema? Vários motivos podem ter provocado a ampliação deste problema: - o não reconhecimento como um problema sério no ano anterior e, portanto, a não dedicação de esforços para elucidar as causas dele e combatê-las; - problemas metodológicos no encaminhamento pedagógico geral da escola, levando ao grande incremento da reprovação; - problemas sociais que podem levar ao aumento da necessidade das famílias em contar com a força de trabalho dos seus filhos para a subsistência doméstica (auxílio dos filhos na colheita da lavoura, envio das crianças para trabalhar nas ruas das cidades em serviços diversos, etc.); - necessidade da família dos alunos em mudar de cidade para encontrar emprego em outra região, provocando a evasão escolar; - dificuldades no diálogo escola/família provocando o afastamento da família do ambiente escolar; - pequena preocupação e/ou baixa organização no processo de mapeamento dos alunos potenciais para a evasão; - pequena preocupação e/ou baixa organização no mapeamento das necessidades pedagógicas das diferentes turmas, séries e disciplinas (falta de realização de bons conselhos de classe, de turma; ausência de discussão pedagógica com os docentes; falta de diálogo com os alunos, etc.); - dentre outros. Porém, como resolver o problema? Esse problema parece, no nosso exemplo, ser causado

por razões mais de longo prazo, ou seja, são causas que vêm se somando ao longo dos anos e podem ter se tornado bastante complexas, de todo jeito, as ações para a sua solução devem se iniciar e, com o passar do tempo, os resultados surgirão: a primeira coisa a fazer é não achar a evasão e reprovação coisas normais! Quer dizer, é importante que a escola sempre “estranhe” se os alunos não estão aprendendo ou não estão vindo mais para as aulas, pois todos devem e têm condições de aprender. As discussões coletivas entre todo o professorado sobre o currículo da escola, suas escolhas metodológicas, as definições de conteúdo e as práticas avaliativas, isto é, o constante estudo sobre as questões mais pedagógicas é muito importante de ser desenvolvido no interior da escola, para tanto a escola deve organizar o tempo necessário para isto, na constituição de momentos de formação continuada e de reuniões pedagógicas e essas ações poderão levar à melhoria do ensino e conseqüentemente a uma aprendizagem mais qualificada como menos (ou sem) reprovações. A boa organização cotidiana, conhecendo de um lado, os alunos e suas necessidades educativas e sociais e, de outro, o encaminhamento pedagógico das turmas/séries/disciplinas, permite a antecipação de problemas como a evasão e a reprovação, pois os alunos com repetidas faltas serão contatados prontamente, turmas com maiores índices de dificuldades de aprendizagem serão priorizadas, disciplinas com maiores problemas serão rediscutidas e reorientadas. E, um último aspecto a ser comentado, se refere às relações mais políticas da escola no contato com as demais instituições da sociedade civil: promotoria pública, conselho local de saúde, conselho tutelar, associação de moradores, dentre outras, com vistas a ampliar a rede de informações sobre as famílias dos alunos, bem como com o intuito de operar politicamente na busca da solução dos problemas sociais que transcendem a ação pedagógica da escola, mas que têm impactos nela, através da evasão e das dificuldades de aprendizagem. Assim como na discussão anterior sobre as relações da avaliação da aprendizagem e a gestão escolar, aqui temos um exercício que não tem a tarefa de servir de roteiro para a solução dos problemas das escolas. Chamamos a atenção do leitor, de fato, para

a importância das escolas, seus professores, pedagogos, diretores, funcionários, alunos e seus familiares, tratem de forma séria todo o processo de gestão, desde a identificação do problema, com um tratamento o mais científico possível das suas causas e conseqüências; passando pelo processo de tomada de decisões, de forma centrada e dentro dos limites da razoabilidade; pelos momentos de acompanhamento e controle, aplicando na prática o controle social; até a avaliação, a partir da qual, como estamos discutindo, é possível dimensionar todo o esforço desenvolvido e os resultados que daí decorrem. Tudo isto dentro do princípio e método democráticos, nos quais o diálogo e a disposição em defender a melhoria da educação pública são pré-condições.

## 2.2 AVALIAÇÃO DE SISTEMA: A SUPERAÇÃO DA COMPETIÇÃO/ COMPARAÇÃO E A SUA UTILIZAÇÃO PARA DIAGNÓSTICO E TOMADA DE DECISÃO

Há uma expectativa grande de que as avaliações de sistemas de ensino dêem conta de apontar as soluções para todos dramas da educação:

Pesquisas consistentes sugerem que as pessoas atuam mais nas áreas nas quais elas serão avaliadas. (...). Indicadores não apenas medem a realidade, mas eles a modificam. (...). Como é possível notar, os efeitos de altas apostas nos indicadores [avaliativos] podem algumas vezes ser contra-produtivos (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 37).

As avaliações dos sistemas de ensino, mesmo com aquela expectativa, “apenas” apontam os problemas e não os resolvem (VIANNA, 2003, p. 10). É verdade que há um aspecto subjetivo nas avaliações desta natureza que podem somar àquela idéia de elas, per si, possam alterar a realidade educacional. Mas, o papel justamente dessas avaliações é o de levantar informações que possam ser úteis na administração das redes/sistemas de ensino, pois o que a avaliação faz é identificar aspectos da prática pedagógica já desenvolvida e mostrar de que forma essa prática tem ou não problemas.

Este panorama pode não explicitar de forma adequada a realidade pedagógica de cada classe de aula e, menos ainda, de cada aluno avaliado, uma vez que os processos avaliativos aplicados em sistemas de ensino utilizam uma metodologia que nem sempre é condizente com o que acontece nos espaços educativos das escolas brasileiras. Ou seja, a prova aplicada aos alunos através do Sistema de Avaliação da Educação Básica SAEB, por exemplo, em matemática ou língua portuguesa pode não estar adequada quanto ao conteúdo e quanto à forma em que o conteúdo foi trabalhado nas diferentes salas de aula do Brasil.

Porém o objetivo de uma avaliação desta natureza não é, ou pelo menos não tem sido, o de mostrar o perfil de desempenho pedagógico das escolas nas quais as provas são aplicadas, de maneira isolada, mas o de estabelecer perfis pedagógicos mais ampliados, por estados ou por regiões geoeducacionais.

#### 2.2.1 O sistema de avaliação da educação básica - SAEB

Começou a ser engendrado na metade da década de 80 do século passado, quando no período denominado de “Nova República”, o país reclamava pelas soluções dos históricos problemas educacionais brasileiros e começou-se a construir um relativo consenso nas entidades governamentais de que as soluções para os problemas educacionais dependiam cada vez mais do estabelecimento de um rigoroso programa de avaliação da educação. A constituição de um programa desta natureza passou então a ser sistematizada na busca de coleta de informações acerca do: “que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era o responsável pelo produto obtido” (PESTANA, 1998, p. 66).

Foi em 1995 que o sistema atingiu todo o território nacional e todas as redes de ensino, mas mesmo em anos anteriores já havia a aplicação de provas padronizadas nacionalmente para medir o

desempenho estudantil, concepção esta que ainda edifica o SAEB. E ele vem sendo aplicado desde então a cada biênio (1997, 1999, 2001 e 2003).

O Ministério da Educação, através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP, instituição organizadora do sistema, entende que este sistema se apresenta como uma ferramenta de gestão escolar, uma vez que ele poderia apontar as falhas dos sistemas de ensino e, particularmente, os problemas mais locais: “as escolas não têm clareza sobre onde devem chegar e, muitas vezes, nem sabem de que bases partem” (idem, ibidem). Porém, mesmo tendo entre seus objetivos identificar falhas locais, a metodologia do SAEB é voltada para a caracterização do conjunto do sistema, portanto, não tem privilegiado a avaliação individual das escolas ou dos alunos. Isto tem implicações inclusive na metodologia utilizada para elaborar e para analisar as provas<sup>H34</sup>. Neste sentido, o SAEB difere do ENEM, criado posteriormente para avaliar as competências dos estudantes que concluem o ensino médio, pois neste caso a metodologia utilizada prevê a avaliação do indivíduo.

Além de conhecer a habilidade dos alunos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, o objetivo explícito do SAEB, descrito no Plano Amostral de 2001, a aplicação das provas para alunos das 4as. e 8as. séries do ensino fundamental e para o 3º. ano do ensino médio tem esta tarefa de produzir estimativas confiáveis acerca daquela habilidade. Mas, o SAEB não apenas aplica as provas. Juntamente com a aplicação das provas, há o preenchimento de um conjunto de questionários pelos próprios alunos, pelos professores e pelos diretores das escolas envolvidas. Esses questionários objetivam apresentar respostas para possíveis tendências no desempenho escolar medido pelas provas.

Há diversas críticas feitas ao SAEB, como o fato dele acabar definindo a pauta do que deve ser ensinado na educação básica,



Como já indicamos anteriormente o INEP publicou três análises sobre o desempenho dos estudantes no SAEB. Nestas análises os dados informados nos questionários que acompanham a prova são utilizados para contextualizar estes resultados. Ainda que ao ler os documentos possamos não concordar com todas as conclusões geradas da comparação entre desempenho dos alunos e respostas sócio educativas. Ainda assim, estas três análises são um exemplo muito interessante de como utilizar os dados produzidos numa avaliação de sistema para produzir diagnóstico. Você acessa estes documentos na íntegra na página do INEP: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>

“Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio”

“Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do Ensino Fundamental”

“Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental”.



Estandarizada é uma apropriação da palavra em inglês, to standardize, que significa: 'comparar com um padrão, adequar a um padrão. As avaliações de sistema que tomam a aprendizagem dos alunos como foco e a comparam com um padrão são, portanto, avaliações estandarizadas.

Os Estados Unidos tem longa tradição na utilização destes tipos de avaliação no sistema educacional. Entretanto, assim como nos países da América do Sul, no final do século XX, há uma grande polêmica em torno deste modelo.

Na América Latina a polêmica reside, tanto no uso deste tipo de teste, quanto no uso dos resultados destes testes. No caso americano a polêmica tem relação com as decisões do poder público a partir das interpretações dos resultados dos alunos nos testes nos anos 80. Especialmente, no documento "A Nation of Risk", em que os baixos resultados escolares são tomados como uma ameaça ao desenvolvimento do país e governos conservadores como de Reagan e Bush, passam a implementar uma série de reformas voltadas a introduzir estratégias de seletividade e competição no sistema educacional. Fontes:

AFONSO, Almerindo Janela *Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação*. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo e ZAKIA, Sandra *Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil* In: *Educação e Sociedade*. Campinas: volume: 24 no.84, 2003.

uma vez que estabelece um padrão (perfil mínimo) ao cobrar um conjunto de conhecimentos das diferentes áreas de ensino, podendo ser entendido, inclusive, como o currículo oficial; todavia, mesmo com essas críticas, as informações coletadas por este sistema são pouco utilizadas, quer na pesquisa, quer na ação executiva pública pelos diferentes governos. Outro aspecto das críticas diz respeito ao fato de que o SAEB ignora as diferenças regionais/locais:

Um instrumento de medida (...) pode ser válido para um curso, mas não para outro. Pode ser válido para um currículo, mas não para outro; para um professor, mas não para outro, inclusive, pode ser válido para uma escola, mas não o ser para outra instituição (VIANNA, 2003, p. 34).

E mais particularmente sobre o uso indiscriminado de escalas padronizadas nacionalmente:

Será razoável colocar centenas de milhares de sujeitos em uma única escala (...), ignorando completamente a diversidade social, econômica, cultural e educacional dessa população e as distorções que influenciam a caracterização dos vários índices de desenvolvimento humano? Não seria razoável (...) construir normas diferenciadas por regiões, levando em conta a diversidade das características individuais? (VIANNA, 2003, p. 56-57).

Estas críticas são fundamentais para que se possa analisar a pertinência do poder público continuar investindo num modelo deste tipo e colocar em questão a possibilidade de democratizar a decisão sobre para que e como realizar avaliação de sistemas de forma padronizada nacionalmente. De toda forma, elas não modificam o fato de que há dados sendo produzidos e parece necessário o debate sobre o uso destes dados como instrumento de melhoria da ação pública, ou simplesmente na reprodução da lógica da competição.

### 2.2.2 O problema da comparação/competição:

Muitas vezes junto com aquelas críticas, há outras que discutem se há necessidade de se ter um sistema desta natureza em funcionamento no país. Essas críticas estão ancoradas na idéia de que o SAEB, assim como outros processos nacionais de avaliação

(o Exame Nacional do Ensino Médio ENEM e o Exame Nacional de Cursos ENC, o “provão” do ensino superior) ou estaduais, apenas se propõe a levantar dados para que se estabeleçam condições para uma comparação linear entre alunos, instituições educacionais, cidades, estados ou regiões do país. Essa comparação permitiria a concorrência, vale dizer, os administradores das redes/sistemas de ensino, de posse dos dados do sistema de avaliação poderiam utilizá-los para solidificar uma política de competição entre instituições educacionais, constituindo, por exemplo, programas de incentivo financeiro para aquelas instituições com melhor desempenho no processo de avaliação. Para aquela linha de crítica, esta perspectiva de entendimento dos dados emersos das avaliações ignora que:

A comparação entre padrões não significa, necessariamente, identidade de desempenhos. O ato de comparar tem muito pouco de certeza, não se constitui em um procedimento de rigorosa análise estatística. A comparação resulta de um julgamento humano, sujeito, dessa forma, à falibilidade, considerando também que o conceito de comparar é extremamente vago (VIANNA, 2003, p. 59).

A comparação pode ser perigosa e danosa à solução dos problemas educacionais, pode provocar uma interpretação superficial dos dados e ignorar aquelas diferenças regionais/locais e, principalmente, pode não perceber a realidade pedagógica como ela acontece, pois há determinantes sociais, econômicos, culturais, que impactam no processo avaliativo e que, via de regra, são desconsiderados pelos procedimentos padrões nas avaliações de sistemas de ensino.

Alguns cuidados, contudo, vem sendo tomados neste sentido, de sorte a minimizar esse uso indevido da avaliação. No SAEB, assim como no ENEM, os resultados dos alunos e das escolas não são publicizados, de sorte que somente o aluno ou a escola em questão podem receber as informações sobre o seu desempenho. No SAEB, em particular, o manuseio dos próprios microdados é bastante controlado pelo INEP não sendo externados aleatoriamente, pois isto poderia provocar conseqüências muito negativas naquele

sentido da comparação/competição, mesmo porque sempre cabe lembrar que o SAEB foi feito até 2003, a partir de grupos amostrais, portanto, não tem sentido pretender comparar unidades isoladas.

Ainda assim, os relatórios com os resultados do SAEB, quando externados provocam, quase que inevitavelmente, comentários superficiais da imprensa e da sociedade sobre qual(is) estado(s) ou região do país teve o melhor ou pior desempenho. Isto se deve, em parte, à pequena cultura de avaliação que temos na sociedade e na educação brasileiras. Estamos pouco acostumados a pensar na avaliação em perspectiva diferente deste pressuposto da comparação/competição. A idéia de cotejar o resultado encontrado pela avaliação com os objetivos propostos inicialmente, com o intuito de identificar problemas educacionais e reorientar o rumo do trabalho pedagógico nas diferentes classes, escolas, cidades, estados e regiões brasileiras, definitivamente, não compõe parte ainda do pensamento sobre a educação neste país.

O processo de padronização dos testes nacionais de resultados educacionais voltados à comparação/competição pode também concorrer contrariamente aos interesses mais importantes da educação escolar, como o próprio sentido do desenvolvimento individual das pessoas, uma vez que para comparar e estabelecer bases equivalentes de competição é necessário a constituição de uma avaliação standardizada:

Quando o Estado regula resultados, (...), por imposição de testes de resultados educacionais standardizados, seu esforço para produzir igualdade educacional termina degradando-se. Individualidade, criatividade e profundidade são perdidas; tudo o que resta é uniformidade, convencionalidade e habilidades triviais (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 10).

A avaliação standardizada, centrada no desempenho do aluno, pode levar a efeitos perversos no contexto da própria organização da escola, na medida em que ao centrar os testes nos alunos pode incentivar práticas de exclusão na escola:

Os alunos com problemas de comportamento, ou com dificuldades de aprendizagem, tenderão assim a ser excluídos de algumas escolas porque

podem afectar a imagem social destas organizações ou, ainda, porque podem sobrecarregar os recursos humanos e materiais disponíveis. (...) Entre outros efeitos, o processo de competição, promovido pela possibilidade prática de realizar escolhas educacionais, tenderá a concentrar em algumas escolas, altamente selectivas, os alunos percebidos como os melhores (AFONSO, 2002, p. 90-91).

No Brasil, a constituição federal garante a igualdade de condições de acesso a todos na escola pública, entretanto isto não tem impedido que escolas centrais e tradicionais como institutos de educação e colégios militares, escolas mantidas pelo poder público como as demais, promovam testes de acesso sob a justificativa de muita demanda. Apesar destas práticas, serem anteriores e antecederem à existência de testes standardizados, a combinação destas duas práticas tende a reforçá-las mutuamente.

Além disto, na medida em que se alimente uma perspectiva equivocada de competição entre escolas e as escolas não possam, por princípio constitucional, seleccionar os alunos no ingresso, sabemos que infelizmente ainda perduram no nosso sistema escolar formas de seleção como as antigas [mas persistentes] formas de organização das turmas em tipo A, B e C; fortes, médios e fracos. Superar definitivamente práticas autoritárias no âmbito da avaliação escolar implica submeter a discussão da avaliação seja da aprendizagem, seja do sistema de ensino à uma concepção formativa, em que a avaliação é instrumento de tomada de decisão para intervenção no processo e não motivo de competição.

Neste sentido, Afonso (2002) sintetiza o papel da avaliação como processo de rearticulação entre sociedade civil e estado na perspectiva do controle social:

A avaliação formativa (que está longe de ter esgotado todas as suas potencialidades) pode cumprir um papel de rearticulação do Estado com a comunidade na medida em que ajudar a promover a aprendizagem dos saberes e objetivos curriculares comuns, que decorrem de uma escola básica como projeto de um Estado democrático, sem excluir as subjetividades e as necessidades que se expressam na e pela comunidade. (...) A gestão da regulação e da emancipação é um processo extremamente complexo e difícil. Não depende apenas dos professores, embora sejam estes que estão em melhores condições de mediar as exigências do Estado e as expectativas e necessidade da comunidade, sobretudo quando a autonomia profissional é posta ao serviço de projetos que aproveitam da

autonomia relativa do próprio sistema educativo e das ambigüidades das políticas educativas (AFONSO, 2002, p. 130).

A substituição de uma perspectiva de competição, própria do mercado e estranha à natureza da escola, implica numa construção de outra compreensão do papel da avaliação. Certamente, como destacou Afonso tal processo tem nos professores sujeitos fundamentais, ainda que implique também em outra postura dos dirigentes dos sistemas de ensino e da sociedade em geral.

### 2.2.3 Avaliação para o diagnóstico e para a tomada de decisões:

Talvez por conta desta pequena cultura avaliativa, seja bastante complexa a implantação de uma avaliação censitária no país, isto é, a criação de um sistema de avaliação que atinja todas as disciplinas, todos os professores, todos os alunos, todas as séries, todas as escolas, país afora. Este esforço demandaria, antes de tudo, o trabalho conjunto de todos os educadores do país, os quais seriam chamados para discutir forma e conteúdo desta avaliação, ocupando um papel de sujeitos no processo posto que são os sujeitos do cotidiano da educação realizada no país.

Esta dificuldade não nos impede, contudo, de implantarmos em nossas escolas e cidades propostas democráticas de superação da avaliação para a competição. Como vimos no item 1 desta unidade, as avaliações da aprendizagem e institucional são muito importantes para a gestão democrática da escola pública, em especial porque nos permitem construir um diagnóstico da realidade educacional/escolar e, com isto, sustentar um processo mais qualificado de tomada de decisões, de planejamento das nossas ações. Exatamente por isto é importante as redes municipais, especialmente, discutirem alternativas para a constituição e/ou participação em propostas já consolidadas de avaliação de todo o conjunto de seus alunos.

É verdade que as escolas podem, simplesmente, utilizar os dados que emergem todos os dias das práticas avaliativas que são

realizadas nas classes de aula, mas nem sempre a cidade tem um panorama do desenvolvimento pedagógico de todas as suas escolas, professores e alunos. Esta sugestão, contudo, não pode ser interpretada simplesmente como a implantação de um “mini-SAEB” em cada cidade brasileira, mas trata-se sim dos administradores das redes/sistemas de ensino discutirem com a sociedade e com os profissionais da educação uma proposta de avaliação de toda a rede/sistema de ensino, com todo o zelo com as informações, evitando a exposição inadequada de escolas e pessoas, mas com o intuito de construir um sólido banco de dados sobre o desenvolvimento pedagógico naquela cidade, o qual pode ser muito útil para a gestão da rede/sistema de ensino e, especialmente, para as próprias escolas.

A avaliação de sistemas de ensino deve estar, portanto, ancorada no princípio e no método democrático que sustentam a gestão da rede/sistema de ensino e a gestão da escola. Por isto, a sua constituição deve estar voltada, como mostra (VIANNA, 2003, p. 80), a:

*“I) elevar os padrões de ensino muitas vezes bastante comprometidos em algumas instituições”*: uma vez que a avaliação não pode estar, em nenhuma hipótese, desvinculada da qualidade do ensino;

*“II) ajustar os processos de ensino à aprendizagem como o uso de metodologias adequadas e que devem ser de domínio dos professores, o que nem sempre ocorre”*: e isto se dá na medida em que a avaliação padronizada estabelece um roteiro, sustentado no currículo, o qual deve estar à altura do desenvolvimento científico das diferentes áreas da educação, particularmente da didática e metodologia do ensino;

*“III) contribuir para formação de cidadãos que possam desafiar a complexidade de uma sociedade tecnológica”*: já que a avaliação não se desincompatibiliza dos grandes objetivos educacionais;

e *“IV) proporcionar aos responsáveis pela tomada de decisões educacionais o feedback necessário para que prevaleça o bom*

*senso que, na prática, conduz ao acerto das ações”*: aspecto este que é a própria razão prática da avaliação, qual seja de permitir uma leitura mais qualificada do desenvolvimento pedagógico (diagnóstico) com o escopo de superar os problemas da educação escolar (no processo de planejamento democrático).

Considerada desta forma mais ampla, a avaliação torna-se instrumento de acompanhamento do processo de realização da função social da escola. Certamente, é difícil avaliar o trabalho da escola, sem conhecer o produto deste trabalho, qual seja, o aluno educado. Entretanto fazer isto não é uma tarefa fácil. O que indica que o aluno efetivamente aprendeu? Esta é a marca das polêmicas. Em que medida o desempenho nos exames realizados pelo sistema indica apropriação do conhecimento, mudança na condição dos sujeitos?

Assim, em que pese o desenvolvimento do aluno ser o coração das preocupações da escola, não é suficiente para avaliar este processo considerar apenas os resultados dos alunos, implica considerar o contexto em que este sujeito interage, reflete e que condições tem para isto. Ou seja, a avaliação está intimamente relacionada à qualidade da escola oferecida, posto que, se não cabe avaliar para premiar ou castigar, cabe avaliar para redirecionar o processo, para intervir nas condições de qualidade oferecidas a professores e alunos na construção do trabalho pedagógico.

Neste sentido, avaliar o processo educacional é mais que avaliar o aluno, implica definir o conceito de qualidade de ensino. Para isto a construção de indicadores de qualidade é interessante de forma que no lugar de padronizarmos os resultados esperados dos alunos, possamos padronizar as condições de ensino ofertadas, assegurando, assim, igualdade de condições de acesso ao conhecimento. No próximo tópico discutiremos a questão do uso de indicadores no contexto da avaliação da escola como avaliação institucional.

## 2.3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A AVALIAÇÃO DA ESCOLA COMO INSTITUIÇÃO

A avaliação da escola deve ser diferenciada da avaliação da aprendizagem dos alunos, mesmo que ambas estejam bastante relacionadas e sejam, inclusive, interdependentes. A avaliação da aprendizagem, como pode ser observado no Caderno/Módulo 2 deste curso, serve tanto para a análise do desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, quanto como parâmetro para a avaliação do trabalho do professor. A análise das condições institucionais da escola pode ajudar, diversas vezes, inclusive a explicar os resultados da avaliação da aprendizagem e a avaliação da aprendizagem, por seu turno, é um importante referencial para a avaliação institucional.

Os indicadores<sup>H35</sup> para a avaliação da aprendizagem também podem auxiliar no processo de envolvimento das pessoas no trabalho coletivo da escola:

Indicadores bem concebidos, que sejam apropriadamente utilizados, podem servir como incentivos positivos para o desenvolvimento da escola. Se indicadores de aprendizagem estudantil encorajam estudantes e professores a focarem o trabalho em habilidades e capacidades, se eles ajudam a identificar necessidades ou problemas (...), então os indicadores poderão ser utilizados mais cotidianamente (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 37).

E, como vimos e de forma equivalente à avaliação da aprendizagem, os indicadores para a avaliação institucional também podem ser úteis:

Se indicadores do contexto escolar ou da performance escolar ajudam as escolas e suas comunidades a monitorar a qualidade e a igualdade de oportunidades disponíveis aos estudantes, se eles provêm ricas informações para a solução de problemas locais da escola, então eles apoiarão processos de tomada de decisões responsáveis e, ao longo do tempo, mais educação com controle social (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 37).

Mas, o que é necessário de ser visto? Quais indicadores devemos construir para esta avaliação?

Indicadores de performance escolar devem sempre começar com questões de como os estudantes estão na escola: seu atendimento e senso de conexão com a escola, satisfação material, auto-estima, senso de responsabilidade, crescimento cívico e social e outros atributos desejáveis ao longo da formação acadêmica. Entretanto, esses indicadores devem ser expandidos para refletir fatores que estruturam a experiência de escolarização dos alunos (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 35).

A razão para se iniciar a construção desses indicadores a partir dos alunos está diretamente conectada à função social da escola, pois o incremento da qualidade do ensino, a democratização da gestão da escola e tudo o mais somente tem sentido se voltados ao desenvolvimento dos alunos. Assim, os elementos<sup>H36</sup> que construiremos para a análise da estrutura, organização, gestão e funcionamento da escola e das suas interfaces com a comunidade e com os mecanismos de gestão do sistema de ensino têm de levar em conta, antes de tudo, a vida escolar dos muitos alunos que temos em nossas escolas.

Quando a escola se organiza para construir um processo de avaliação institucional, a partir do planejamento participativo, conforme já vimos em outra unidade do curso, ela conecta de forma substantiva gestão e avaliação, ou dito de outra forma, a avaliação do conjunto do trabalho da escola como instituição educativa como subsídio do processo de planejamento é um instrumento de gestão democrática desta instituição. Isto deve ter como ponto de partida o aluno, mas a avaliação institucional não se esgota nos elementos que podem ser observados diretamente nos alunos, é preciso considerar também aqueles aspectos que são mediadores do processo pedagógico<sup>H37</sup>.

Para definir que elementos podem ser chamados de indicadores e valem a pena compor um debate sobre a qualidade do trabalho da escola e subsidiar a tomada de decisões sobre os rumos desta escola, é interessante considerar alguns critérios construídos por Darling-Hammond e Ascher (1991) para discutir o controle social em escolas, nos EUA. Segundo o estudo destas autoras para definir indicadores é preciso que os elementos aí incorporados apresentem algumas características, como:

Validade: é preciso que a questão a ser analisada no debate entre os sujeitos do processo de avaliação, expresse relações significativas para a prática pedagógica. Por exemplo, discutir se os alunos que usam uniformes têm melhor aprendizagem, que os alunos que não usam, é uma questão secundária. Analisar se os alunos que escrevem melhor são aqueles que têm melhor capacidade de concentração em diferentes atividades é mais significativo.

Credibilidade: é preciso que ao definir um elemento para compor a avaliação fique claro como ele será analisado, para que todos os envolvidos no processo possam se posicionar frente à questão. Por exemplo: se durante o processo de planejamento se considera que é importante avaliar a importância dos alunos realizarem atividades em casa [lição de casa]; é preciso que os diferentes sujeitos envolvidos neste processo possam ser ouvidos. Além do professor que propõem a lição e corrige, o próprio aluno que deve dedicar um tempo fora da escola para esta tarefa e a família que neste momento pode acompanhar o processo de desenvolvimento dos filhos. Se na hora de considerar os efeitos da lição de casa na qualidade da escola, os pais, por exemplo, informem desconhecer a existência de tais tarefas, o indicador perde parte de sua credibilidade.

Tornar a avaliação um processo interno à escola como instituição, incorporar à cultura democrática a avaliação coletiva sobre os rumos que esta instituição deve seguir, não é apenas definir o que e como avaliar, mas implica decidir por que avaliar determinados aspectos em detrimento de outros [e isto refere-se a uma concepção de escola e de sociedade] e implica decidir que medidas, que ações desenvolver a partir do conhecimento dos resultados: “Indicadores não substituem nem as idéias educacionais nem as decisões sobre que políticas devem ser implementadas” (DARLING-HAMMOND e ASCHER, 1991, p. 31). Eles são mais uma bússola que pode indicar que caminhos seguir, mas é o sujeito que interpreta a bússola e decide que caminho seguir.

E, quais são as relações entre a avaliação institucional e controle social? Vimos que a avaliação institucional dá um grande suporte à gestão da escola, na realidade ela é parte do processo de gestão da escola, mas não apenas como uma ferramenta a serviço de levantar dados para o planejamento e monitoramento das ações escolares. Há um outro sentido da avaliação institucional, que está em permitir a ampliação do controle social, pois quando a escola se dispõe a pensar sobre si mesma, avaliando o conjunto dos elementos e ações que a constituem, levantando e socializando informações sobre si, ela “se expõe” à sociedade, isto é, ela permite que a sociedade, destinatária final do trabalho escolar e sua mantenedora maior, acompanhe, controle e também avalie o seu desempenho. Isto é, o que a avaliação institucional pretende ao dar suporte ao controle social é ampliar ainda mais as possibilidades de incremento da qualidade do ensino, ao aumentar as chances dos estudantes acessarem melhores condições de aprendizagem e ao procurar dar mais condições para a solução de problemas locais e/ou para a correção de ações pouco efetivas ao desenvolvimento dos estudantes.

Duas ressalvas finais e importantes se fazem necessárias: a primeira diz respeito ao fato de que este processo de avaliação institucional e a ampliação do controle social não podem estar desconectados da participação das pessoas que “fazem” a escola todos os dias: alunos e seus familiares, diretores e pedagogos, professores e funcionários. Pois quando as propostas inovadoras que surgem no cotidiano escolar se esquecem de incluir aquelas pessoas nos processos de tomada de decisão, via de regra, quedam-se fadadas ao insucesso, uma vez que essas pessoas não irão ajudar se responsabilizando em encontrar as soluções dos problemas, se elas não puderam participar do processo de gestão escolar que visava resolver esses mesmos problemas (DARLING-HAMMOND; ASCHER, 1991, p. 7).

A outra ressalva está relacionada com o fato de que o controle social não pode colocar apenas alguns elementos, ações ou pessoas na

condição de avaliados. A idéia de que os alunos são os “clientes” da escola, a ponto de os identificarmos coletivamente como “clientela” e os compreendermos de forma sinônima aos clientes do mercado, é por demais inadequada ao princípio da educação pública. A escola pública não possui clientes. A escola possui cidadãos, que são profissionais ou usuários desta fundamental instituição pública. Desta forma, mesmo entendendo a centralidade da função pedagógica e dos sujeitos da educação escolar, não cabe olharmos para a avaliação institucional como uma alternativa para controlarmos apenas as ações das pessoas que trabalham na escola, sob pena de esquecermos de fora a responsabilidade dos próprios alunos, ou o fundamental papel que têm as famílias dos alunos ou o importante dever que tem o Estado e a sociedade para com a educação pública. Neste sentido, sempre cabe pensar a escola como uma instituição que tem autonomia relativa em relação ao Estado, e na medida em que se realiza um processo de controle social sobre a escola, pelo conjunto de sujeitos envolvidos nestes processos profissionais e comunidade- realiza-se ao mesmo tempo a avaliação da política educacional que sustenta a ação escolar. Em última instância poderíamos pensar que ao construir o controle social na escola estamos construindo o controle da sociedade sobre a atuação do Estado.



Leia os fragmentos de texto transcritos abaixo. Escolha um ou mais destes fragmentos e escreva um texto analisando a necessidade da gestão democrática da escola e da avaliação da prática da escola para a realização do direito a educação.

“O clima da escola em relação aos pais tendeu a piorar, em todo o período em que participaram da APM. A presença constante dos pais na escola se de um lado propiciava a execução de pequenos serviços, de outro permitia que eles observassem as práticas diárias dos professores, os que ao queriam trabalhar, o modo como agiam com os alunos” (SPÓSITO, 1993, p.301).

“Nas escolas em que existe um processo efetivo de funcionamento do Conselho Escolar ele é reconhecido por toda a comunidade educacional como extremamente importante para a dinâmica de funcionamento da escola, principalmente porque envolve representantes de todos os segmentos na discussão dos problemas e necessidades vivenciados no interior das escolas” (CAMARGO et al, 2004, p.83).

“Meu filho fica na escola tentando aprender uma coisa que eu ensino muito melhor: como plantar e colher; ele precisa é aprender a vender e a negociar as coisas. Agora, o que eu vejo é meu filho não aprender nada, nem uma coisa nem outra, nem a plantar, nem aprendendo essa coisa que chama de cultura que eu acho que deve ser muito importante ele aprender, porque ele sai daqui e vai para cidade e não consegue acompanhar a escola da cidade. Então a questão é saber o que realmente se quer desta escola” (RODRIGUES, 1985, p. 40).



Nesta unidade procuramos desenvolver os seguintes objetivos:

- a) Diferenciar os procedimentos da avaliação da aprendizagem e da avaliação institucional, evidenciando o caráter complementar destas dimensões.
- b) Construir argumentos para problematizar a manutenção da competição e da seletividade no âmbito da atividade educativa.
- c) Discutir os limites e as possibilidades das políticas recentes de avaliação do sistema.
- d) Refletir sobre a importância da avaliação institucional no planejamento da ação escolar e indicar possíveis alternativas para esta construção.



Abaixo apresentamos algumas perguntas para que você sistematize o conteúdo desta unidade. Se tiver dúvidas retome as leituras.

- a) Por que as avaliações de aprendizagem em larga escala são conhecidas como estandardizadas?
- b) Como o resultado destas avaliações pode interessar aos conselhos de escola?
- c) Qual a importância do SAEB e quais seus limites?
- d) Como poderíamos sintetizar a relação entre avaliação e gestão?
- e) Liste exemplos de indicadores de qualidade para a avaliação do sistema de ensino.

## ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Fizemos um longo caminho neste curso e de maneira intensa. Vale a pena, finalmente, tentar refletir sobre que percurso foi este. A proposta do curso foi analisar a gestão da escola a partir do pressuposto de que a natureza do trabalho desta instituição só pode se realizar a partir da prática democrática. Para isto o trabalho escolar precisa incorporar a prática do diálogo, o reconhecimento do coletivo de sujeitos do processo educativo, para construir instâncias de deliberação democráticas.

Estas instâncias, que são tanto do sistema educacional, via orçamento participativo, conselhos municipais, conferências, quanto do interior da escola, via assembléia da comunidade escolar, conselho de escola, grêmios estudantis. Nestes espaços encontram-se olhares diferentes sobre o trabalho escolar, que precisam ser respeitados, não sob o manto de uma falsa harmonia, mas como sujeitos que tem direito à fala e, portanto à divergência em busca de uma escola que atenda a seus interesses. Para compreender isto é preciso que os conceitos como alteridade, poder, tenham ficado compreendidos.

Tivemos o cuidado também de situar em diferentes ocasiões que a escola não é uma instituição isolada, muito pelo contrário, é um espaço marcado por ações da política pública, permeada por interesses contraditórios, posto que, estamos em meio a uma disputa permanente entre uma concepção de escola que continue consolidando o ideário do mercado (regulação) ou permita a construção de sujeitos que possam agir por outras lógicas mais solidárias (emancipação). Neste sentido, compreender o contexto em que propostas de descentralização de tarefas, descentralização de recursos, autonomia, avaliação do sistema, redefinição de currículos, é fundamental para compreender o contexto da gestão da escola como espaço estatal, mas que pode ser submetido ao controle social.

Para a construção do trabalho da escola numa perspectiva democrática, o planejamento participativo e a definição autônoma do projeto político pedagógico da escola são imprescindíveis e podem sustentar o enfrentamento da concepção meritocrática da avaliação, possibilitando a sua redefinição como prática de auto-avaliação institucional.

Se estas questões fazem sentido e permitem que você pense sobre sua ação como profissional da educação, fizemos um bom percurso!

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- AFONSO, A. **Janela Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**. São Paulo: Cortez, 2002.
- APPLE, M. W. **Educando à direita: Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.
- AZEVEDO, J. M. L. de.. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: Educação e Sociedade. **Revista de Ciência da Educação**. vol. 23, nº 80, p.49-71. São Paulo: Cortez. Campinas: CEDES, setembro 2002.
- BRASIL, MEC/INEP. **Qualidade na Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental**. Brasília: INEP, abril/ 2003.
- BRASIL, MEC/INEP. **Qualidade na Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do Ensino Fundamental**. Brasília: INEP, dezembro/ 2003.
- BRASIL, MEC/INEP. **Estatísticas dos Professores no Brasil**. Brasília: INEP, 2003.
- BRASIL, MEC/INEP. **Censo Escolar. Sinopse Estatística da Educação Básica 2002**. Brasília: INEP, 2003.
- BRASIL, MEC/INEP. **O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil 1990-2000**. Brasília: INEP, 2004.
- BRASIL, MEC/INEP. EDUDATA <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>, em 27/07/2004.
- BRASIL. MEC/INEP. **Plano Amostral do SAEB 2001**. Brasília: INEP, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 1999.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96**.
- BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Boletim de Acompanhamento Fiscal. Brasília, setembro de 2003.
- CAMARGO, R.; OLIVEIRA, J.; CRUZ, R.; GOUVEIA, A. **Relatório de pesquisa: Problematização do conceito de qualidade presente na pesquisa custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que**

oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade.  
Brasília: INEP/MEC, 2004

CASSASSUS, J. A. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nov. 2001, nº 114, p.7-28.

DARLING-HAMMOND, O. L. e ASCHER, C. **Creating Accountability in big city schools**. Urban Diversity Series, Nº102, march, 1991.

KRAWCZYK. **Em busca de uma nova governabilidade em educação**. In: OLIVEIRA, D e ROSAR, M. F. Política e Gestão da educação na América Latina. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, R. e CATANI, A. [org.]. **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

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

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79, n. 191, p. 65-73, jan./abr. 1998.

RAICHELES, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência social caminhos da Construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, N. **Por uma nova escola - o transitório e o permanente em educação**. São Paulo, Cortez/ Autores Associados, 1985.

SAVIANI, D. **A Nova Lei da Educação: trajetórias, limites e perspectivas**. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

SPÓSITO, M. P. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: HUCITEC: EDUSP, 1993

SOUZA, S. Z. L. e OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: Educação e Sociedade. **Revista de Ciência da Educação**. vol. 24, nº 84. São Paulo: Cortez. Campinas: CEDES, setembro 2003.

VIANNA, H. M. **Avaliações em Debate: SAEB, ENEM, Provão**. Brasília: Plano, 2003.