

Avaliações externas em larga escala e sua funcionalidade na Escola Básica

Large-scale external assessments and their functionality in Elementary School

Evaluaciones externas a gran escala y su funcionalidad en la Escuela Primaria

Recebido: 02/05/2022 | Revisado: 11/05/2022 | Aceito: 17/05/2022 | Publicado: 22/05/2022

Raquel Almeida da Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8560-9197>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: almeidaraquel42@gmail.com

Maria de Fátima Matos de Souza

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0214-8941>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: fmatoz@gmail.com

Resumo

Este artigo, produto das aulas da disciplina Escola Básica Brasileira, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Currículo da Escola Básica (PPEB), da Universidade Federal do Pará (UFPA), objetivou analisar como as avaliações em larga escala no Brasil, realizadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), estão cumprindo suas funções para a melhoria da qualidade do ensino público. A pesquisa utilizou metodologicamente da revisão bibliográfica do tipo narrativa, com fundamentação teórica baseada, sobretudo, em Souza, Werle e Carvalho, Carvalho e Junior que abordam a política de avaliação em larga escala no Brasil, o que revelou a falta da formação continuada para docentes e para equipe de gestão escolar, assim como o surgimento das indústrias de avaliação e tutoria, a minimização curricular e a transformação do professor em um simples técnico de aprendizagem.

Palavras-chave: Avaliações em larga escala; Saeb; Formação continuada; Ensino.

Abstract

This article, a product of the Brazilian Basic School classes, developed in the Graduate Program in Management and Curriculum of the Basic School (PPEB), at the Federal University of Pará (UFPA), aimed to analyze how large-scale assessments in Brazil, carried out by the Basic Education Assessment System (Saeb), are fulfilling their functions to improve the quality of public education. The research methodologically used the bibliographic review of the narrative type, with theoretical foundations based, above all, on Souza, Werle and Carvalho, Carvalho and Junior who address the large-scale evaluation policy in Brazil, which revealed the lack of continuing education for teachers and for the school management team, as well as the emergence of assessment and tutoring industries, curriculum minimization and the transformation of the teacher into a simple learning technician.

Keywords: Large-scale assessments; Saeb; Continuing training; Teaching.

Resumen

Este artículo, producto de las clases de la Escuela Básica Brasileña, desarrollado en el Programa de Posgrado en Gestión y Currículo de la Escuela Básica (PPEB), de la Universidad Federal de Pará (UFPA), tuvo como objetivo analizar cómo las evaluaciones de gran escala en Brasil, realizadas por el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb), están cumpliendo sus funciones para mejorar la calidad de la educación pública. La investigación utilizó metodológicamente la revisión bibliográfica de tipo narrativo, con fundamentos teóricos basados, sobre todo, en Souza, Werle y Carvalho, Carvalho y Junior que abordan la evaluación de políticas de gran envergadura en Brasil, que reveló la falta de formación continua de los docentes, y para el equipo directivo de la escuela, así como el surgimiento de las industrias de evaluación y tutorización, la minimización curricular y la transformación del docente en un simple técnico del aprendizaje.

Palabras clave: Evaluaciones a gran escala; Saeb; Formación continua; Enseñanza.

1. Introdução

A avaliação em larga escala¹ na Educação Básica veio crescendo durante décadas como uma política pública de avaliação. Essa é uma característica presente no conjunto das reformas educacionais implementadas desde a década de 1980 em escala internacional. Ela surgiu como uma forma de monitoramento e direcionamento dessas políticas públicas educacionais.

Segundo Werle (2012), avaliação em larga escala é sempre uma avaliação externa às instituições escolares avaliadas, pois agrega ao termo avaliação externa a informação de que é em larga escala por sua abrangência sistêmica (nesse contexto, significa conhecimento de um todo). As avaliações em larga escala na educação básica têm se ampliado a tal ponto que o que deveria ser apenas uma dimensão da política pública passou a assumir o protagonismo e hoje são vistas, por muitos gestores e estudiosos, como a própria política pública.

A implementação dessas avaliações em larga escala no Brasil justificou-se pela necessidade em monitorar o funcionamento de redes de ensino e, a partir dos resultados, fornecer subsídios para seus gestores na formulação de políticas educacionais com dados mais bem definidos decorrentes das aprendizagens dos alunos. Além disso, pela quantidade, pela organização e pelo valor informativo dos resultados apresentados, poderiam garantir uma visibilidade para a qualidade da educação nas escolas.

Todavia, Apple (2001) contradiz essa implementação romantizada de uma escola ideal em que todos aprenderão com o mesmo currículo e concordarão seja com a tradição Ocidental enquanto modelo dominante, seja com aquilo que deveria ser incluído ou excluído nessa tradição. E ainda complementa que isto faz parte de uma agenda neoliberal “determinada por aqueles que pretendem uma relação mais próxima entre as escolas e a economia” (Apple, 2001, p.8). Cujo objetivo é um projeto internacional de controle dos países em desenvolvimento como o Brasil.

Sendo assim, estruturou-se este artigo partindo-se inicialmente, em linhas gerais, do crescimento das avaliações em larga escala e a justificativa de sua implementação no Brasil, fundamentada em Souza (2011), Werle (2012) e Carvalho, Carvalho e Junior (2016). Em seguida, após a seção metodológica, tratar-se-á do contexto em que surgiram as avaliações em larga escala, identificando contradições nas mesmas, o Sistema de Avaliação da Educação Básica² (SAEB) e as funções das avaliações em larga escala que ficaram mais na teoria do que na prática. E, finalizando, discutimos a necessidade da formação continuada de gestores, coordenadores pedagógicos e professores nesse contexto de hegemonia desses exames em larga escala, além de enfatizarmos o quão é importante esses profissionais terem noção do que vem a ser a estrutura e o funcionamento de uma unidade escolar.

2. Metodologia

O presente artigo é resultado da disciplina Escola Básica Brasileira do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Currículo da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Durante as aulas, apresentou-se os eixos temáticos e, dentre eles, constavam as avaliações externas e em larga escala que se tornou o tema do presente texto. Esta pesquisa trata de uma revisão bibliográfica do tipo narrativa, visto que implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, e que, por isso, não pode ser aleatório. Alves (1992, p. 55-56) afirma que

¹ Avaliação em larga escala é uma política pública criada para dar subsídios ao processo de ensino aprendizagem escolar e tem por finalidade medir o rendimento escolar.

² O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante.

[...] a literatura revista deve formar com os dados um todo integrado: o referencial teórico servindo a interpretação e as pesquisas anteriores orientando a construção do objeto e fornecendo parâmetros para comparação com os resultados e conclusão do estudo em questão.

No caso deste estudo, Araújo e Queiroz (2020, p. 8) argumentam que:

Revisão narrativa - não utiliza critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura. A busca pelos estudos não precisa esgotar as fontes de informações. Não aplica estratégias de busca sofisticadas e exaustivas. A seleção dos estudos e a interpretação das informações podem estar sujeitas à subjetividade dos autores. É adequada para a fundamentação teórica de artigos, dissertações, teses, trabalhos de conclusão de cursos.

Assim sendo, inicialmente foi realizado uma busca no Google Acadêmico, livros e na base de dados da CAPES produções que abordassem sobre avaliações externas e em larga escala no contexto brasileiro, com suas implicações e contradições na Educação Básica.

Após esse levantamento, realizamos a seleção das produções, refinando a pesquisa, sendo o primeiro ponto, as que estivessem voltadas para a educação básica; em seguida as que trouxessem o contexto histórico e conceitual da avaliação em larga escala no Brasil, aquelas que fazem a interface entre o SAEB e o IDEB e finalmente as produções que apontam as contradições entre a avaliação em larga escala e a melhoria na qualidade do ensino.

3. O Contexto das Avaliações em Larga Escala e o SAEB

Comenius ou Comênio³ (1592-1670), de certa forma, foi pioneiro ao propor um levantamento para monitorar, no século XVII, com que qualidade⁴ as escolas estavam realizando seus trabalhos pedagógicos, o que acontece há mais de três décadas no Brasil através das avaliações em larga escala. De acordo com Luckesi (2011, p. 250-251)

[...] Comenius propunha que um escolar (um personagem nomeado pelo poder público de cada município, semelhante ao nosso antigo inspetor de ensino) deveria elaborar provas e aplicá-las nas escolas, a fim de saber com que qualidade elas estavam realizando sua tarefa. Se os estudantes tivessem bom desempenho, considerar-se-ia que a escola estava cumprindo seu papel; caso contrário, ela não estaria cumprindo adequadamente. Notamos que Comenius, por esse dispositivo, já demonstrava perceber a necessidade de um controle não só com o educando, particularmente, mas também com o sistema de ensino, algo que começamos a fazer no Brasil apenas em período bem recente.

Para se ter um melhor entendimento sobre a propagação dos sistemas de avaliação em larga escala, centrada no desempenho escolar da Educação Básica – formação escolar voltada para a cidadania, para o trabalho e para o ensino superior –, é essencial, segundo Carvalho et al., (2016), ampliar o contexto analítico, considerando, a partir de 1970, as transformações e reformas educacionais vivenciadas como uma das maneiras de redirecionamento e realinhamento fundamentais sobre o papel e as funções do Estado⁵.

Durante a década de 1980, iniciou-se a implementação de diversas reformas educacionais a nível internacional, com reflexos na América Latina. Dentre essas reformas, no contexto nacional, destaca-se a avaliação em larga escala no ensino público, e que vem crescendo durante décadas como uma política pública de avaliação. Essas reformas provocaram mudanças em algumas dimensões educacionais tais como, o currículo, a avaliação educacional e as formas de financiamento (Banco

³ O nome Comênio é o aportuguesamento da assinatura latina (Comenius) de Jan Amos Komensky. Este pensador tcheco é considerado o primeiro grande nome da moderna história da educação.

⁴ Em termos gerais e filosóficos, os *qualia* (plural do latim *quale* = *qualidade abstraída*) fazem referência ao conhecimento adquirido pela experiência. Não esqueçamos, a sala de aula também é laboratório.

⁵ O Estado é a maior organização que as sociedades humanas possuem, tendo um governo, um povo e um território. É uma instituição organizada política, social e juridicamente, tendo como lei máxima uma Constituição escrita de forma legítima. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social.

Mundial – BM também conhecido como Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução – BIRD⁶ e setores empresariais) (Bonamino; Franco, 1999). Enfatiza-se a interferência do BM nas políticas educacionais em países em desenvolvimento como o Brasil, o que provocou críticas quanto à atuação dessa instituição financeira no campo educacional, argumentam Bonamino e Franco (1999, p. 108)

[...] o caráter fortemente seletivo das pesquisas que informam os documentos do BM, explicita a insensibilidade da instituição em relação aos temas pedagógicos, contrastando-a com o otimismo do banco em relação às questões de gerenciamento, e sublinha as conseqüentes tensões entre os seus especialistas e os educadores e pesquisadores.

Por exemplo, a posição do BM quanto ao currículo⁷ é de minimização, o que fica implícito nas diretrizes educacionais e nas concepções curriculares, dando prioridade ao que considera “habilidades cognitivas básicas” aos estudantes (Torres, 1996; Lauglo, 1997; apud Bonamino; Franco, 1999, p. 110). Desse modo, os alunos brasileiros teriam direito a um ensino voltado apenas para as necessidades básicas de aprendizagem, sobretudo os da escola pública.

Apesar das críticas em relação ao BM, sua presença no Brasil remonta à década de 60 “quando foram assinados os acordos MEC-USAID, entregando a reorganização da educação brasileira aos técnicos da Agency for International Development⁸ [AID] (Romanelli, 2003, p. 213, apud Silva, 2003, p. 288), ou seja, historicamente o governo federal depende de recursos externos e dessa forma, tem por obrigação, cumprir com os acordos estrangeiros assinados, no caso aqui norte-americano, e assim, ter a possibilidade de obter outros empréstimos. O BM se materializou “na criação de uma estrutura paralela ao MEC para fiscalizar, avaliar e pressionar, com a anuência do governo federal” (Silva, 2003, p. 288).

Com essas medidas, o processo de avaliação educacional no Brasil, estava visando à melhoria do desempenho escolar e assim, procurando diminuir o atraso escolar⁹, tornando-se o mecanismo fundamental para investigar, comparar e acompanhar o desenvolvimento do sistema educacional. Por consequência, atualmente, o avaliar está nas instituições, no desempenho dos professores, nos métodos de ensino dos programas governamentais e na melhoria da educação.

Desse modo, essa obrigação em cumprir o acordado MEC-USAID fez com que o modelo educacional norte-americano servisse, sob certa medida, de parâmetro para a educação nacional. Souza (2011, p. 20) destaca que,

Os novos sistemas de avaliação se desenvolveram principalmente a partir dos Estados Unidos, como reação aos óbvios problemas de falta de qualidade de muitas instituições educacionais, na ausência de uma corporação profissional de educadores suficientemente estruturada para tomar a si estas funções[...] O marco desta nova linha de trabalhos foi o famoso “Coleman Report”¹⁰, de 1966 (Coleman et al., 1966), um grande estudo envolvendo 600 mil crianças em 4 mil escolas, feito por solicitação do governo norte-americano para entender o que estava acontecendo nesta área.

O Relatório de Coleman é considerado uma das mais influentes pesquisas de levantamento na área da educação, pois, através do mesmo, coletaram-se dados sobre as características das escolas frequentadas, dos professores, dos alunos e de suas famílias, cujo objetivo era verificar se as diferenças de raça, cor, religião, origem geográfica e origem social afetariam as oportunidades de educação. E, por causa desse relatório, estudos e pesquisas foram desenvolvidos no campo educacional.

⁶ Foi criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods e tem relações com o governo brasileiro desde 1946. As relações multilaterais existentes entre a equipe de diretores, técnicos e conselheiros do Banco Mundial e a equipe de técnicos do Ministério da Educação (MEC) são de assistência técnica na área econômica e social, de cooperação e de ajuda aos países em desenvolvimento.

⁷ Conjunto de conhecimentos produzidos pela humanidade, usado para formar, por meio da educação regular, conforme a época e o lugar, os futuros cidadãos e trabalhadores de uma sociedade.

⁸ A USAID é a principal agência de desenvolvimento internacional do mundo e um ator catalisador que impulsiona os resultados do desenvolvimento. Foi criada em 1961 para liderar os esforços humanitários e de desenvolvimento internacional do governo dos Estados Unidos.

⁹ Entende-se como a distorção idade-série de alunos multirrepetentes, que estão defasados em mais de dois anos em relação à sua série escolar, ou seja, a idade máxima que um aluno pode permanecer no Ensino Fundamental do 1º ao 9º anos é até 15 anos e no Ensino Médio por volta de até 18 anos.

¹⁰ O relatório de Coleman, baseado em análises estatísticas complexas, constatou que o desempenho dos estudantes não vinha somente do ambiente escolar, mas, especialmente das condições socioeconômicas e culturais em que eles e suas famílias viviam, principalmente a população negra. A pesquisa foi coordenada por James Samuel Coleman, sociólogo da Universidade de Chicago, a mesma dos teóricos do capital humano.

A partir desse estudo, no ano de 1969, foi criado o National Assessment of Educational Progress – Naep¹¹ (Avaliação Nacional do Progresso em Educação). Ele é conhecido como o “Boletim Escolar da Nação” e tem como função acompanhar o progresso da qualidade da educação norte-americana. Todavia, essa possibilidade de avaliar a qualidade educacional é recente. Com o Relatório de Coleman, iniciou-se a era da avaliação em larga escala nos Estados Unidos. Politicamente, mostrou-se vantajosa, já que se os alunos apresentassem desempenho baixo, haveria um apoio maior do âmbito federal.

O Brasil se juntou ao mundo da avaliação em larga escala trinta anos depois que o processo começou nos Estados Unidos. A chegada e a implementação dessa avaliação no território nacional, justificou-se pela necessidade em monitorar o funcionamento das redes de ensino e, a partir dos resultados, fornecer subsídios para seus gestores na formulação de políticas educacionais com dados mais bem definidos decorrentes do desempenho dos alunos. Além disso, pela quantidade, pela organização e pelo valor informativo dos resultados apresentados, garantir-se-ia uma visibilidade para a qualidade da educação básica nacional.

As primeiras experiências de avaliação em larga escala surgem no Brasil no ano de 1988, quando em agosto e em setembro, foi iniciada a aplicação-piloto em duas Unidades Federadas (Paraná e Rio Grande do Norte), com o intuito de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos que passaram por sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos.

A intenção do Ministério da Educação (MEC) era estender essa aplicação aos demais estados, pois tinha interesse em realizar uma avaliação mais ampla do ensino público com o propósito de validar esses instrumentos avaliativos e assim, com a consolidação firmada, o projeto, denominado naquela época de Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau (Saep), pudesse ser implementado em todo o território nacional. Como forma de atender as exigências das agências multilaterais, que ao concederem empréstimos financeiros para países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, embutem no pacote de financiamento as reformas que o país precisa fazer na política educacional, conforme constata Sousa, Silva & Oliveira (2021, p. 4)

Empréstimos internacionais foram concedidos por agências multilaterais para as reformas, mas os financiadores passaram a ter interferência direta nas políticas públicas, dentre as quais a educacional, no caso específico, exigindo o monitoramento e assessoramento no desempenho das escolas e dos alunos brasileiros. Assim, as avaliações em larga escala foram implantadas e alçaram o status de instrumentos da gestão, oferecendo dados para subsidiar e justificar as políticas educacionais neoliberais adotadas com o discurso de melhorar a qualidade da Educação Brasileira.

No entanto, a realização da aplicação do Saep naquele ano não se concretizou devido à falta de recursos financeiros, o que somente foi possível em 1990, quando se inicia o 1º ciclo Saep, desenvolvido de forma descentralizada pelos estados e municípios, com a participação ativa de professores e técnicos das Secretarias de Educação e com recursos alocados pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SEB¹²). Na sequência, os ciclos de avaliação se davam por amostragem trianual. Considerando essa falta de incentivo financeiro, a Educação Básica hoje vem se tornando um espaço mercadológico, o que propicia o surgimento de indústrias de avaliação e tutoria.

Em 1992, a avaliação externa em larga escala passa para a responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep¹³). Em 1995, esse sistema de avaliação assume um novo perfil, reforçado por empréstimos

¹¹ Provê um retrato periódico do que os alunos aprenderam em todos os estados estadunidenses. Apesar de estados mais pobres, como Mississippi e Tennessee, terem se oposto a princípio, por comparações com estados mais ricos, como Nova Iorque e Califórnia, hoje cada estado utiliza o Naep.

¹² A Secretaria de Educação Básica (SEB) atua na formulação de políticas para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Em articulação com os sistemas de ensino e participação social, também planeja, orienta e coordena a implementação dessas políticas por meio da cooperação didático-pedagógica, tecnológica, técnica e financeira.

¹³ Órgão federal vinculado ao MEC, cujas atribuições na Educação Básica têm por finalidades organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais; planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional para o estabelecimento de indicadores de

com o Banco Mundial (BM), passando a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ainda em vigência. Nesse ano, há uma reorganização na avaliação em larga escala com a centralização das decisões para a União e o gradual afastamento participativo do Estado. Sendo assim, a avaliação do SAEB passa a ocorrer de dois em dois anos, focando nos dois componentes curriculares: português (leitura) e matemática (solução de problemas) (Werle, 2011, p. 775), tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio.

Após algumas mudanças nas décadas de 1990 e 2000, no ano de 2019 às vésperas de completar três décadas, ocorreu uma modificação significativa “onde o SAEB passou por reestruturação para se adequar a Base Nacional Comum Curricular¹⁴ (BNCC). A partir dessa nova atualização, as siglas ANA, ANEB e ANRESC¹⁵ passam a ser identificadas juntamente com o SAEB. Outra mudança é o fato de agora a avaliação contemplar outras áreas do conhecimento e outros níveis de ensino, como a Educação Infantil” (Melo, Lopes, Brum, Medeiros, Neto & Amestoy, 2022, p.4).

Atualmente, é o principal instrumento de verificação da qualidade da Educação Infantil até o Ensino Médio. Além da avaliação, é aplicado um questionário que visa contextualizar socioeconomicamente os resultados das avaliações. Os dados de avaliação do SAEB compõem a nota do IDEB ao lado dos dados de fluxo das escolas (aprovação, reprovação e abandono).

O SAEB tem como objetivo pedagógico conhecer como se estrutura e como funciona a Educação Básica nacional para que possa, fundamentado nos resultados das avaliações externas em larga escala, orientar sistemas federativos de ensino. São avaliações diagnósticas que têm como propósito documentar as desigualdades nas escolas e entre as instituições educacionais para que possam definir as ações e os recursos destinados à correção dessas distorções e, dessa forma, melhorar a qualidade do ensino público brasileiro.

3.1 Contradições inerentes às avaliações em larga escala

Desde os meados dos anos 1990, vêm ocorrendo debates em torno de problemas identificados na Educação Básica, e que começaram pautados, de acordo com Assis e Amaral (2013), em informações dos processos avaliativos em larga escala, focados no rendimento dos estudantes, por meio de índices sob forma de notas ou conceitos. Esses autores também falam das contradições desses exames em larga escala, pois estes têm promovido efeitos colaterais nos sistemas, com ranking, premiações (ou bonificações) para instituições educativas, gestores e professores que se destacarem no ano de medição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). As escolas da rede de ensino que apresentassem baixo desempenho teriam intervenções administrativas e pedagógicas em suas unidades.

Esse procedimento de vincular ofertas de recompensas à melhoria de resultados indica não só o fenômeno da minimização curricular, como também o controle da formatação do processo avaliativo, que pressupõe, uma subordinação do currículo escolar, vinculando-o somente aos conteúdos conceituais exigidos nas questões das provas desses sistemas, esta é a condição em que se encontra a(o) professora(or) que trabalha em unidade escolar envolvida nas avaliações externas, pois ela(e) tem que optar por conteúdos cobrados por essas avaliações, daí se estreita o currículo, o que é um sério problema para a formação integral do(a) discente.

O(a) professor(a) se empenha em fazer com que haja mais possibilidades de acertos nesses testes, sem que tais acertos se constituam “[...] em medidas das aprendizagens curriculares realmente esperadas” (Carvalho, Carvalho & Junior, 2016, p.

desempenho das atividades de ensino no Distrito Federal, nos estados e nos municípios; desenvolver e implementar sistemas de informação e documentação com estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e gestão das políticas educacionais.

¹⁴ É um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). (Ministério da Educação (MEC), 2017, p.7)

¹⁵ Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) ou Prova Brasil.

262). Além disso, tais exames em larga escala estão também servindo para se estabelecer processos comparativos e competitivos entre unidades escolares das redes de ensino, pois essa situação traz como consequência discriminações com a(s) unidade(s) escolar(es) que não alcançar(em) a média nacional instituída pelo Ideb, fazendo com que estas escolas fiquem com pouca clientela, o que pode acarretar perda de turmas e, em consequência, diminuição salarial docente.

De certa forma, há, para os estabelecimentos de ensino, uma responsabilização pelos resultados, que se tornou polêmica, junto com a bonificação remunerativa, pois tal responsabilização passa a ser oficial desde o momento que começou a ser marcada

pela implantação de incentivos e de valorização à boa gestão de equipes escolares na remuneração dos respectivos profissionais vinculados às unidades que cumprirem metas de desempenho pré-fixadas. Por seu turno, escolas com desempenhos insuficientes serão objeto de ajustes administrativos de modo a garantir apoio pedagógico para melhorarem o desempenho (Carvalho et al., 2016, p. 261).

Por causa disso, a avaliação vem perdendo seu aspecto coletivo, isto é, deixando de ser um trabalho em conjunto feito por cada unidade de ensino, transformando-se, desse modo, em uma política pública educacional que vem servindo para medir a qualidade do trabalho pedagógico das instituições educacionais, preocupada mais com os dados quantitativos em detrimento da qualidade do ensino na escola. Significando também uma progressiva desresponsabilização do estado, pois este acredita cumprir a sua função reguladora, quando devolve os resultados para as redes de ensino, responsabilizando-as pela resolução dos problemas supostamente indicados pelo desempenho no ranking da Educação Básica, a partir dos exames em larga escala (Assis & Amaral, 2013).

Acrescentem-se a esses fatos, outros. Após a realização das provas, os resultados aferidos demoram muito para chegar às unidades escolares; e quando chegam, manifesta-se a dificuldade de compreensão, na avaliação de gestores, da linguagem usada no documento. Em outros termos, com relação à natureza das informações repassadas, não há uma linguagem mais clara e direta, com capacidade instrutiva, muito bem fundamentada teoricamente e proveniente de análises pedagógicas. Restringindo-se a breves comentários sobre as características das alternativas de múltiplas escolhas (corretas e incorretas).

Além disso, Assis e Amaral (2013) falam das contradições desses exames de larga escala que têm promovido efeitos colaterais nos sistemas, com ranking, premiações ou punições às redes de ensino, instituições educativas, gestores e professores.

Por isso, para Carvalho, Carvalho e Junior (2016), a linguagem documental referente ao procedimento dessas avaliações, deveria permitir desenvolvimentos cognitivos, ampliando as informações detalhadamente, assim como orientando e embasando as ações de intervenção de modo mais localizado e pontual, principalmente, quanto ao ensino de habilidades discentes diagnosticadas como insatisfatórias, já que essas avaliações têm, de acordo com seus objetivos, funções a cumprir.

3.2 Funções das avaliações em larga escala

As avaliações em larga escala no Brasil apresentam cinco funções que deveriam ser cumpridas pelos sistemas de ensino e pelas unidades escolares. São elas:

1. viabilizar a regulação ou o monitoramento das redes de ensino, em especial, mediante o fornecimento de informações devidamente fundamentadas para a formação de diretrizes, de instrumentos e de ações de gestão;
2. fornecer elementos para definição e a composição de descritores ou indicadores de desempenho. Por seu turno, tais indicadores devem garantir visibilidade das principais características das unidades escolares e das diretorias de ensino viabilizando, assim: a) análises comparativas entre unidades e diretorias; b) estabelecimento de metas; c) definição de prioridades;
3. Subsidiar, de modo decisivo, o planejamento pedagógico das escolas;
4. Viabilizar mecanismos públicos e transparentes de prestação de contas;
5. Propiciar o desenvolvimento de competências técnicas e científicas no manejo das estratégias de avaliação (Carvalho et al., 2016, p. 254).

Dessa maneira, o processo de avaliação educacional, visando à melhoria do desempenho discente e assim diminuindo o atraso escolar, tornou-se o mecanismo fundamental para investigar, comparar e acompanhar o desenvolvimento do sistema de ensino. Antes, as avaliações estavam voltadas somente para o desempenho dos estudantes, individualmente. Atualmente, o ato de avaliar também está focado nas instituições, no desempenho dos professores, nos métodos de ensino dos programas governamentais e na melhoria da educação.

Assim sendo, essas políticas federais de avaliações externas começaram, desde 2007, a ressaltar os resultados obtidos pelas escolas e redes de ensino do país, o que levou à criação de diversos sistemas estaduais de avaliações externas às escolas da rede, priorizando as metodologias censitárias, tendo a instituição do Ideb contribuído para essa expansão. Por ser um indicador, esse índice serve para fazer a combinação do fluxo escolar (taxas de reprovação e aprovação) com os resultados alcançados pelos alunos em seus desempenhos em Língua Portuguesa e Matemática, principalmente. Ele também serve para monitorar e divulgar os resultados do SAEB a cada dois anos.

Essa regionalização serviu para aproximar os resultados obtidos dessas avaliações externas em larga escala às respectivas unidades escolares, trazendo como consequência a estas, “a necessidade de conhecimentos, minimamente validados técnica e cientificamente, que fundamentassem ações de gestão educativa em tais unidades” (Carvalho et al., 2016, p. 258); e também pudessem oferecer subsídios pedagógicos ao corpo docente para que os professores melhorassem suas atuações em sala de aula.

Conforme Carvalho et al., (2016), uma revisão analítica de uma parte da literatura, utilizando diferentes instrumentos metodológicos, nos últimos anos, documentou situações incompatíveis com as funções supracitadas que deveriam fundamentar o processo de funcionamento dos sistemas de avaliação externa em larga escala. Em outros termos, essas produções bibliográficas analisadas destacam

[...] dificuldades na implementação direta, tanto quanto indireta, dos resultados das avaliações em larga escala, na gestão educativa, bem como no fornecimento de subsídios formativos para atuação cotidiana do professor nas unidades escolares (Carvalho et al., 2016, p. 255).

Mediante isso, a avaliação, por ser uma parte integrante do processo de ensino e da aprendizagem, sendo de suma importância nas práticas pedagógicas de uma gestão educativa que contribui na elaboração de um planejamento teórico e prático voltado para uma melhoria na qualidade da educação.

Desse modo, a implementação das avaliações em larga escala deveriam cumprir as funções a que se propõem, dentre elas, “subsidiar, de modo decisivo, o planejamento pedagógico das escolas” (Carvalho et al., 2016, p. 254) possibilitando condições de mudanças não somente se restringindo à prática docente, mas que se efetivem para atuar no contexto ao contemplar condições de ensino para que o professor possa rever esse processo avaliativo (Sousa & Ferreira, 2019), podendo se concretizar por meio de uma formação continuada.

4. Resultados e Discussão

Essa política pública educacional da avaliação externa em larga escala prometeu subsidiar sistemas de ensino e unidades escolares com os dados e informações que resultassem da aplicação das provas; entretanto, na prática, há lacunas que necessitam ser preenchidas cognitivamente a fim de capacitar, de fato e de direito, gestores, coordenadores pedagógicos e professores da Educação Básica.

Em suas análises, Carvalho et al., (2016) afirmam ser um fato recorrente e consensual a constatação das precárias propriedades formativas da convivência dos docentes com a hegemonia das avaliações. Percebe-se, com isso, que os dados

oficialmente disponibilizados não se configuram em um conteúdo informacional que tenha potencial para instruir o trabalho de intervenção direta na realidade escolar, tanto de gestores quanto de professores, e que ainda é tido como limitado. Há estudos, como de Bonamigo e Souza (2012, apud Carvalho et al., (2016), dizendo que os resultados advindos do Saeb pouco serviram para a gestão escolar e reorganização curricular.

No entendimento de Carvalho, Carvalho e Junior (2016, p. 261), deve ser mais imediato o acesso aos resultados dessas avaliações externas e que elas estejam dispostas de maneira “mais individualizada, por unidade escolar, por turma dentro da unidade e, de modo desejável, por aluno dentro da turma”. Esses autores fazem

[...] uma proposta de articulação de interesses, de competências e de prioridades, entre agentes da escola de Educação Básica (professores e gestores) e membros da universidade (professores e pós-graduandos) que, em última instância, objetiva salientar possíveis dimensões formativas da política pública educacional de avaliação externa em larga escala (Carvalho et al., 2016, p. 263).

Eles ainda recomendam fazer uma sondagem da capacidade formativa que as avaliações externas em larga escala poderiam prover face à, não menos urgente, necessidade de delimitar e de avaliar os conhecimentos relevantes ao ensino e à gestão escolar, enquanto condição *sine qua non* tanto para a profissionalização docente, quanto para a eficácia administrativa da escola, no contexto dessas avaliações.

Para Vieira (2009), a gestão escolar é um processo interativo que exige o saber dialogar e argumentar; caso contrário, as melhores ideias tornam-se inviáveis. Pela gestão ser campo contraditório e conflituoso, a capacidade de negociar do(a) gestor(a) torna-se componente primordial para um bom desempenho da gestão; ele ou ela sem poder de liderança encontrará muitas dificuldades para o desenvolvimento do trabalho escolar, pois a liderança consiste na capacidade de propor ações, envolver e mobilizar pessoas a fim de concretizar os objetivos previamente definidos.

De acordo com Carvalho et al., (2014), a gestão escolar capacitada diz respeito à compreensão que o(a) gestor (a) deve ter sobre a estrutura e o funcionamento da unidade de ensino, dos recursos necessários para a aprendizagem discente, da assiduidade dos alunos e dos professores e assim, identificar e procurar resolver os problemas que dificultam uma aprendizagem significativa para o alunado; enfim, gerir é adquirir um saber que oriente o agir.

Os termos estrutura e funcionamento estão ligados a outros campos do saber, por isso, no campo educacional, importa a gestores e docentes terem noções sobre tais termos, ambos do latim. *Structura* vem do verbo *struere*, que significa construir. Já o termo funcionamento é originário do francês *fonctionnement*, cuja etimologia associa-se à palavra latina *functio,ōnis*, que está associada ao ato de cumprir, exercer, desempenhar (Vieira, 2009). Para essa autora, a ideia de estrutura está indicando um processo organizacional, dispondo e ordenando os elementos fundamentais para a composição de um corpo, seja este concreto ou abstrato. E a ideia de funcionamento denota o ato ou o efeito de funcionar; em outros termos, para se ter um bom funcionamento, é preciso uma compreensão do significado desse termo, que seja capaz de contribuir com um trabalho escolar consequente.

Considerando o campo da Educação Básica, vinculando-o à cultura das avaliações externas em larga escala, encontra-se pressuposto que a adequação entre estrutura e funcionamento são os elementos necessários à aprendizagem discente e a gestão educacional eficiente. Porém, ressalte-se aqui existir escola com boa estrutura e mau funcionamento, e o inverso acontece. Quando falamos em estrutura escolar, fazemos referência a prédios, instalações físicas – biblioteca, laboratórios e outros. Já o termo funcionamento diz respeito a um sentido indicativo de um processo operacional; em outros termos, de ações administrativas e pedagógicas que fazem a estrutura escolar funcionar com uma certa eficiência.

Mas para tanto, o poder público¹⁶ deve assumir sua corresponsabilidade como dispõe a legislação vigente – Constituição Federal¹⁷ (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional¹⁸ (LDB - 1996) – e apoiar os sistemas de ensino e suas unidades escolares através de recursos materiais, humanos e financeiros, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. É importante entender que o ato pedagógico, sobretudo nas escolas públicas, também é um ato político.

Uma questão levantada por Werle (2012), diz respeito à tão desejada consciência política, no campo educacional, e que, sob certos aspectos, para ela, seja talvez uma questão existencial de fato, o que pressupõe posicionar-se na vida entre duas óticas administrativas das escolas: pensar a gestão escolar, como a criação de condições que possam garantir o direito à educação pública de qualidade aos educandos; ou, pensar na gestão escolar dentro da lógica do mercado educacional, ignorando que há educação para além do capital. Por lógica, a autora se orienta pela primeira.

Dessa forma, como as avaliações em larga escala já fazem parte da realidade escolar brasileira, no caso o Saeb, faz-se necessária uma formação continuada, tanto para docentes quanto para gestores educacionais, no sentido de integrar esse processo avaliativo de forma mais clara nas escolas, principalmente quanto aos resultados. E, para isso, a efetivação desta formação só poderá ser possível quando ocorrerem estudos analíticos a fim de promover uma discussão dos resultados das provas e a sua divulgação, assim como, a utilização desses resultados como uma estratégia de melhoria da qualidade da educação.

5. Considerações Finais

Apesar das questões polêmicas em torno das avaliações externas em larga escala, é possível torná-las, numa ação coletiva e dadas às devidas condições, indutoras de pesquisas, cujos resultados tenham potencial para ampliar e melhorar os conhecimentos dos atores sociais da escola com relação aos procedimentos e às práticas necessárias à estruturação e ao funcionamento do estabelecimento de ensino.

Após mais de três décadas desses exames em larga escala, ainda falta formação continuada a gestores e professores que ainda não estão sabendo lidar com a hegemonia dessas avaliações. Essa ausência de formação continuada torna-se causa de um processo de desprofissionalização desses profissionais, que têm consciência, às vezes não muito bem esclarecida, de que profissionalismo diz respeito ao fazer bem feito e melhorar sempre.

Destarte, a boa gestão consiste em garantir a aprendizagem discente, promovendo a educação da população brasileira que frequenta a escola pública, a escola da maioria. Para tanto, é necessário que a comunidade escolar esteja interessada e compromissada com uma gestão eficiente. Ressalte-se aqui o compromisso dos(as) professores(as) com a concretização desse propósito administrativo; além disso, esses(as) docentes devem procurar resistir à possibilidade dessas avaliações transformá-los(as) em simples técnicos(as) da aprendizagem, perdendo suas prerrogativas de controle sobre o que ensinar, como ensinar, como elaborar instrumentos de avaliação, como avaliar.

Acrescentem-se a essas questões polêmicas, a minimização curricular, que prejudica a formação integral discente, “com os estudantes a serem re-estratificados através daquilo que é visto como conhecimento e testes de desempenho ‘neutros’” (Apple, 2001, p.7). E a proliferação das indústrias da avaliação e tutoria, que são agências especializadas, contratadas por estados e municípios que não possuem tecnologias próprias para realizar tais exames em larga escala, aplicá-los e analisá-los. Os resultados das análises são encaminhados para os gestores.

¹⁶ Conjunto dos órgãos por meio dos quais o Estado e outras pessoas públicas exercem suas funções específicas. O poder do Estado, pelo qual ele mantém a própria soberania.

¹⁷ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

¹⁸ Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.

Mesmo com todas essas contradições e discussões contrárias, além delas ainda estarem em vigor através do Saeb, pode-se considerar a capacidade dessas avaliações para desenvolver bons desempenhos discente, gestor, gestor(a) e docente, os entes federados devem ter seu sistema próprio de avaliação em larga escala, tornando-o mais eficiente, sobretudo no que diz respeito à clareza, à objetividade e à capacidade de orientação da linguagem documental expressa nos dados e nas informações dos resultados, para que as escolas se transformem de fato em uma comunidade de aprendizes, tendo-se em mente que as boas escolas são as que, além de apoio técnico e financeiro dos sistemas de ensino, previsto em lei, possuam também bons recursos infraestruturais e agentes escolares capacitados.

Desse modo, como as avaliações externas em larga escala fazem parte das escolas públicas brasileiras, pretende-se contribuir, por meio desta pesquisa, para que haja no espaço escolar mais discussões e debates sobre esses exames. A fim de levantar questões sobre a aplicabilidade dessa avaliação, representada pelo Saeb, pautando por informações referentes aos seus resultados tanto no desempenho, quanto na aprendizagem dos estudantes. O que nos leva a concluir que é válida a proposta de Carvalho, Carvalho e Junior (2016) para que haja um trabalho colaborativo entre a Escola Básica e os Institutos de Educação das universidades, cuja finalidade principal seja qualificar os atores escolares, principalmente gestores e professores, e, desse modo, estes possam lidar melhor com essa hegemonia das avaliações em larga escala.

Referências

- Alves, A. J. (1992). A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *Cadernos de pesquisa*. 81, 53-60.
- Apple, M. W. (2001) Reestruturação Educativa e Curricular e as Agendas Neoliberal e Neoconservadora: Entrevista com Michael Apple. *Currículo sem Fronteiras*. 1(1), 5-33.
- Araújo, L. D., & Queiroz, C. F. (2020). Pesquisa Bibliográfica, estratégias de buscas e fontes de informação conceitos e abordagens. *Pesquisa Fórum Favela Universidade - Projeto Tecendo Diálogos*. Fiocruz-ICICT.
- Assis, L. M., & Amaral, N. C. (2013). Avaliação da educação: por um sistema nacional. *Revista Retratos da Escola*. 7(12), 27-48.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- Brasil. (2017). *Base Nacional Comum Curricular: Ensino Médio*. Ministério da Educação (MEC).
- Brasil. (2021). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)*. Brasília. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>
- Brasil. (2021). *Secretaria de Educação Básica (SEB)*. Brasília. Ministério da Educação (MEC). <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/apresentacao>
- Brasil. (2021). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>
- Bonamino, A., & Franco, C. (1999). Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*. 108, 101-132.
- Carneiro, M. A. (2012). *LDB fácil: Leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo*. (20a ed). Editora Vozes.
- Carvalho, C. P., Oliveira, A. C. P., & Lima, M. F. M. (2014) Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*. 25(59), 50-76.
- Carvalho, L. M. O., Carvalho, W. L. P., & Junior, J. L. (2016). *Formação de professores, questões sociocientíficas e avaliação em larga escala: aproximando a pós-graduação da escola*. Vários autores (Educação para a Ciência). Escrituras Editora.
- Ferrari, M. (2008). Comênio - O pai da didática moderna. *Revista Nova Escola*. <https://novaescola.org.br/conteudo/184/pai-didatica-moderna-filosofia-tcheco-comenio>.
- Luckesi, C. C. (2011). *Avaliação da aprendizagem - componente do ato pedagógico*. Cortez.
- Melo, G. C., Lopes, A. F., Brum, A. P., Medeiros, J. G., Neto, L. C. B. T., & Amestoy, M. B. (2022). STEM e as Avaliações em Larga Escala: influências, aproximações e distanciamento. *Research, Society and Development*. 11(3), e15411327059. <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v11i3.27059>
- Nascimento, J. H. S. N. (2015). *O Papel do Desenvolvimento Humano e da Alocação de Recursos na Qualidade da Educação das Cidades Brasileiras*. Dissertação de Mestrado em Métodos e Gestão em Avaliação, Departamento de Informática e Estatística - Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

- Silva, M. A. (2003). Do projeto político do banco mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Cadernos Cedes*. 23(61), 283-301.
- Sousa, C. P., & Ferreira, S. L. (2019). Avaliação de larga escala e da aprendizagem na escola: um diálogo necessário. *Psicologia da Educação*. 48, 13-23.
- Sousa, A. de A., Silva, F. E. M., & Oliveira, E. G. (2021). O Ensino Médio e as avaliações em larga escala no contexto educacional brasileiro. *Research, Society and Development*, 10(12), e166101220024. <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i12.20024>
- Souza, A. M. (org.). (2011). *Dimensões da avaliação educacional*. (3a ed). Vozes.
- Vieira, S. L. (2009). *Educação básica: política e gestão da escola*. Livro.
- Werle, F. O. C. (2011). Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Avaliação das Políticas Públicas Educacionais*. 19(73), 769-792.
- Werle, F. O. C.(org.). (2012). *Avaliação em larga escala: questões polêmicas*. Liber Livro.