

Avaliação da educação básica

Seus limites e possibilidades

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA*

RESUMO: Este artigo traz reflexões sobre a avaliação da educação básica no Brasil. Aponta os avanços que ocorreram nos últimos anos e os limites da atual sistemática de avaliação no País. A partir do projeto para o PNE 2011/2020, mostra a necessidade de contextualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Palavras-chave: Avaliação. Educação básica. Indicadores. Ideb.

Introdução

A sistemática de avaliação da educação básica no Brasil teve um grande impulso a partir de 1988, quando os exames padronizados começaram a ser usados, ainda de uma forma amostral.

Com a introdução da Prova Brasil, em 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) sofreu ampla reformulação. De um exame amostral e bianual passou a configurar-se como uma sistemática de avaliação, em larga escala, de caráter universal e, ainda, bianual. Os dados das redes e das escolas foram amplamente divulgados, com grande exposição, tanto na mídia quanto nos veículos de comunicação internos aos sistemas. Os conceitos de responsabilização e mobilização social foram introduzidos na avaliação.

O Censo da Educação Básica foi alterado e passou a ser feito não apenas por escola, mas também por aluno. A partir do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, os dados do censo e os resultados dos testes passaram a ser usados na construção de indicadores que pudessem aferir a qualidade da educação básica.

* Doutor em Psicologia. Professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC) e membro do Conselho de Administração do Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). São Paulo/SP - Brasil.

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007).

Os indicadores, tanto os utilizados na educação básica quanto aqueles implantados na educação superior, procuram explicitar aspectos da realidade, permitem o monitoramento e ainda exercem função de síntese, objetivando, dessa maneira, ajudar o poder público a tomar decisões referentes às políticas públicas.

O Ideb é um dos indicadores educacionais de maior repercussão na sociedade brasileira e sintetiza informações a partir do resultado da combinação de dois fatores:

- » pontuação média dos estudantes presentes nas escolas no dia da Prova Brasil, ao final de determinada etapa da educação básica – APRENDIZADO;
- » taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino obtida com os dados do censo escolar – FLUXO.

Nesses quase seis anos de utilização do Ideb, constatamos aspectos que podem ser classificados como positivos, ao lado de outros que mostram limitações na própria conceituação desse indicador e no uso que se está fazendo dele.

De acordo com a Nota Técnica do Inep:

Indicadores educacionais como o Ideb são desejáveis por permitirem o monitoramento do sistema de ensino do País. Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamento de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional, está em:

- a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência;
- b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino. (BRASIL, 2008a, p. 2).

Além de articular os conceitos de fluxo e desempenho, o Ideb fornece informações importantes para as escolas e sistemas, por revelar boas práticas e, também, apontar aquelas escolas ou redes que estão com dificuldades e precisam receber apoio técnico.

Nesse sentido, com a atual sistemática de avaliação da educação básica, os gestores e os professores podem identificar habilidades e dificuldades dos estudantes nas áreas de leitura e matemática.

Outra característica do Ideb está em definir metas objetivas e individualizadas para cada escola, município e estado brasileiros, buscando atingir uma meta nacional

equivalente aos países desenvolvidos. Tais metas não vão se alterar de acordo com as mudanças dos governantes e permitem o acompanhamento por parte de pais, educadores, gestores e da sociedade em geral.

Previsto, também, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ideb introduz no sistema de avaliação os conceitos de responsabilização e mobilização social. Como o Ideb é calculado numa escala de 0 a 10, é possível a atribuição de responsabilidades aos agentes educacionais envolvidos e, paralelamente, que seja empreendida mobilização da sociedade brasileira a favor da educação.

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (BRASIL, 2008b, p. 11).

Nestes últimos anos, está sendo construído no País um sistema de avaliação complexo, que reúne informações sobre o desempenho dos estudantes, das escolas e dos sistemas. Dados fundamentais para o planejamento das políticas públicas são coletados pelos questionários da Prova Brasil. Os censos da educação básica e da educação superior reúnem relevantes informações para os gestores e pesquisadores.

No entanto, a atual sistemática de avaliação da educação básica apresenta sérias limitações, que necessitam ser superadas, para que a educação possa, efetivamente, assumir características de qualidade e equidade.

Limites do Ideb

As avaliações externas, baseadas nos testes de larga escala, não são suficientes para compreender a amplitude e a complexidade da realidade da escola, ainda mais quando somente dois fatores avaliativos de qualidade (fluxo e desempenho) são utilizados e são contempladas apenas as dimensões de leitura e matemática.

São muitos os fatores que interferem na vida da escola e não podemos cultivar a ilusão de um indicador único de qualidade. A escola é uma instituição complexa que exige muitos olhares. A verdade está no todo e o desafio da complexidade é o desafio da visão global. “As pessoas desprovidas da noção de totalidade desenvolvem uma inteligência que apenas consegue perceber fragmentos do complexo do

mundo, fracciona os problemas, unidimensionando o que é multidimensional.” (MORIN, 2001, p.16).

A sistemática de avaliação da educação básica implantada em nosso país não considera outras variáveis essenciais para se dimensionar a qualidade educacional: infraestrutura e recursos pedagógicos, gestão educacional, formação de professores, condições de trabalho dos profissionais da educação, nível socioeconômico dos alunos, características étnico-raciais e outras.

O Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) apresenta o horizonte que deve nortear o entendimento sobre a prática da avaliação na educação básica:

[...] a avaliação deve considerar o rendimento escolar, mas, também, situar as outras variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional na efetivação e consolidação das práticas pedagógicas, os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e de equipamentos das instituições; o tempo de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes que necessitam de maior apoio; e o número de estudantes por professor/a em sala de aula, dentre outros, na educação básica e superior, pública e privada. (BRASIL, 2013, p. 60).

Como consequência dessa prática de avaliação, que não leva em consideração todos os determinantes do ato educativo, os resultados do Ideb têm sido utilizados para implementar políticas equivocadas de responsabilização individual dos professores pelo sucesso ou fracasso atingido. Implanta-se uma suposta meritocracia e são instituídos bônus como prêmios.

É exatamente esta uma das queixas mais frequentes dos professores das escolas públicas, com relação ao uso que está sendo feito do Ideb: a de que, em geral, o professor é responsabilizado individualmente pelo sucesso ou fracasso dos alunos e da escola. Ao assim proceder, os sistemas estaduais ou municipais não levam em consideração variáveis, como a infraestrutura ou o repertório familiar dos alunos, que estão fora do controle dos docentes.

Com toda a razão, os professores argumentam que o poder público oferece, em muitos locais, uma escola sem condições de infraestrutura, com alunos oriundos de família de baixa renda, com pais quase analfabetos, e pretende comparar o desempenho dessa escola com outras escolas bem equipadas, situadas em um território com muitos equipamentos públicos e frequentadas por alunos cujos pais têm elevado nível cultural.

Corolário dessa situação é que pode ocorrer que uma escola apresente um alto Ideb e desigualdade. Os gestores não dispõem de informações, a partir do Ideb, sobre

as razões do resultado obtido por determinada escola e sobre o desempenho de alunos pobres, negros, pardos ou índios. Podemos chegar, então, ao paradoxo de uma escola com bom desempenho no Ideb praticar a discriminação ou não ter estratégias para lidar com a desigualdade.

A relação entre indicadores da qualidade da educação e equidade é de fundamental importância no contexto atual da sociedade brasileira, profundamente marcada pela desigualdade. Trata-se de uma característica que envolve questões de raça, gênero, nível socioeconômico e que se configura, também, em relação às regiões geográficas em que o país é dividido.

Na área da educação, encontramos disparidades que se constituem em atentado ao direito de todos os brasileiros de terem acesso a uma educação de qualidade.

Esse direito foi reconhecido recentemente pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que determinou, entre outros pontos, a ampliação da obrigatoriedade do ensino a todas as etapas da educação básica, dos quatro aos 17 anos. Essa exigência deverá ser implementada progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação e com apoio técnico e financeiro da União.

Universalizar a educação básica com qualidade e equidade constitui o desafio mais urgente na atual realidade educacional do Brasil. O Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão ligado à Presidência da República, já no seu primeiro relatório em 2006, apontava o macroproblema da educação brasileira: o nível de escolaridade da população é baixo e desigual (BRASIL, 2006).

Nestes últimos anos, podem-se constatar muitos avanços em nossa realidade educacional. Com certeza, muito foi feito! No entanto, o muito que fizemos, tendo em vista o descaso com que foi tratada a educação nos últimos séculos, ainda é pouco. Ademais, sinaliza o relatório do Observatório da Equidade: “o ritmo é lento!” (BRASIL, 2006).

A superação desse contexto de profunda desigualdade exige que sejam implementadas políticas públicas estruturantes, que permaneçam no tempo, envolvam vários atores, estejam integradas a outras políticas públicas setoriais, prevejam sistemas de monitoramento e avaliação e, dessa forma, caracterizem-se como políticas de estado e não, apenas, de governo.

Para que isso ocorra é absolutamente indispensável que todos os gestores tenham acesso a indicadores que lhes forneçam informações substantivas e totalizantes sobre a qualidade social da educação; e esta, por sua vez, deve incorporar necessariamente o conceito de igualdade.

A construção do Sistema Nacional de Educação, com a devida regulamentação do Regime de Colaboração, constituir-se-á em medida estruturante para avançar na concepção mais ampla da educação enquanto sistema e na sua integração às outras políticas públicas.

Acrescente-se que, em decorrência da atual sistemática de avaliação em vigor, observa-se um efeito perverso da implantação do Ideb, ou seja: há um afunilamento curricular na educação básica, em virtude da supervalorização de leitura e matemática. Como somente essas áreas são utilizadas para se chegar ao Ideb, as escolas e os sistemas municipais e estaduais tendem a dar-lhes maior importância, em detrimento das outras que compõem o projeto curricular, como artes, ciências, história etc.

Outro efeito perverso do uso que se faz do Ideb origina-se do fato de o bom aluno ou o conjunto de bons alunos de uma turma que realiza a Prova Brasil afetar todo o resultado final. Isso porque, como o Ideb trabalha com a média dos resultados obtidos pelos alunos presentes no dia da prova, a escola pode buscar elevar a sua “nota”, impedindo a presença dos alunos mais fracos.

Não obstante, as metas delineadas para o Ideb vêm sendo atingidas. Entretanto, observa-se que, em alguns lugares, as políticas públicas decorrentes da avaliação têm redundado no aumento da competição entre escolas e sistemas, no uso de “cursos” unicamente para os professores elaborarem testes e adestrarem os alunos na resposta aos itens e no uso e abuso de aulas de reforço, no contraturno, como estratégia pedagógica.

No processo de aperfeiçoamento da avaliação da educação básica, é preciso tomar cuidado com a divulgação e com o uso do Ideb, pois ele tanto pode ajudar a implementar políticas públicas adequadas quanto pode contribuir para o aligeiramento do entendimento do que é qualidade da educação.

O Ideb foi desenvolvido para fornecer informações sobre fluxo e aprendizado. Sendo assim, não pode se converter em um *ranking* de escolas e sistemas. Quando isso acontece, os indicadores são tomados como dados absolutos e isolados, sem a devida contextualização. Dessa forma, as comparações, quando ocorrem, são irreais.

Possibilidades do Ideb

Para que se possa atingir uma qualidade da educação que satisfaça ao direito subjetivo de todo ser humano, é necessário, além do cumprimento de metas, o delineamento de outras dimensões da educação, abarcando outros indicadores, que possam contemplar uma visão de totalidade do contexto em que ela se dá.

É nessa perspectiva que deve ser considerada a exigência prevista no artigo 11 do Projeto de Lei referente ao Plano Nacional de Educação, atualmente em tramitação no Congresso Nacional:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da

educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias.

1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada dois anos:

I - **indicadores de rendimento escolar**, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e os dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II- **indicadores de avaliação institucional**, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (das) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. (BRASIL, 2010).

No Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação, os seguintes aspectos devem ser ressaltados:

- » a exigência do Regime de Colaboração para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Como o Brasil é uma República Federativa, para que se concretize um Sistema Nacional de Avaliação é indispensável a previsão legal do Regime de Colaboração;
- » a avaliação constituindo-se em fonte de informação para a qualidade da educação e para as políticas públicas;
- » a presença de indicadores do rendimento escolar e, simultaneamente, de dimensões institucionais. Essa característica contribuirá para a necessária visão de totalidade para se avaliar a qualidade social da educação;
- » os testes de larga escala, que deverão ser realizados com a presença de pelo menos 80% dos alunos de cada ano escolar. Essa medida diminuirá a probabilidade da existência de estratégias para controlar os resultados por parte dos gestores, como, por exemplo, o incentivo para que alunos com dificuldades não compareçam no dia do exame.

Considerações finais

A sistemática de avaliação da educação básica se desenvolveu muito no Brasil nos últimos anos. Importantes indicadores foram criados e o Censo Escolar da Educação Básica sofreu uma série de alterações que o credenciaram, ainda mais, a fornecer valiosas informações para a avaliação e para o desenvolvimento de políticas públicas.

De acordo com a proposta do novo Plano Nacional de Educação, o desafio que

agora se apresenta é a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica que, a partir de uma visão sistêmica e de totalidade, “compreenda os resultados escolares como consequência de uma série de fatores extraescolares e intraescolares, que intervêm no processo educativo.” (BRASIL, 2013, p. 53).

O Ideb significou um importante avanço para o acompanhamento da qualidade da educação básica no Brasil, ao reunir, de forma sintética, dois importantes fatores: fluxo e aprendizado. Levando-se em consideração os argumentos usados nas páginas anteriores, é fundamental que esse indicador seja mantido, mas aperfeiçoado.

A exigência básica é que o Ideb seja devidamente contextualizado, a partir da consideração dos múltiplos fatores, como, por exemplo, a infraestrutura e recursos pedagógicos, características étnico-raciais, nível socioeconômico, nível de instrução dos pais, condições dos profissionais da educação e outras especificidades que interferem na atuação da escola.

A proposta do PNE, que envolve a criação de indicadores institucionais e a manutenção de indicadores do desempenho escolar, como o Ideb, certamente dará condições aos inúmeros atores educacionais de reverem a sua prática e estabelecerem políticas públicas mais adequadas.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório da Equidade. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília, DF: Observatório da Equidade, 2006. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Metodologia da concepção do Ideb (Nota técnica)**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**, 2008. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova

redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014 – o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 1 maio 2013.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 2. ed. Tradução de Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

Recebido em junho de 2013 e aprovado em junho de 2013

Assessment of basic education *Limitations and possibilities*

ABSTRACT: This article analyzes assessment of basic education in Brazil, pointing out the advances which have occurred in recent years and the limitations of the country's current assessment system. Taking as its starting point the National Education Plan (PNE) 2011-2020, it shows the need for contextualizing the Brazilian Education Quality Index (Ideb).

Keywords: Assessment. Basic education. Indicators. Ideb.

Evaluation de l'éducation de base *ses limites et ses possibilités*

RÉSUMÉ: Cet article réfléchit sur l'évaluation de l'éducation de base au Brésil. Il montre les progrès des dernières années et les limites du système actuel d'évaluation dans le pays. A partir du projet du PNE 2011/2020, il montre la nécessité de contextualisation de l'Indice de Développement de l'Éducation Basique (Ideb).

Mots-clés: Evaluation. Education de base. Indicateur. Ideb.

Evaluación de la educación básica *Sus límites y posibilidades*

RESUMEN: Este artículo trae reflexiones sobre la evaluación de la educación básica en Brasil. Destaca los avances que ocurrieron en los últimos años y los límites de la sistemática actual de evaluación en el País. A partir del proyecto para el PNE 2011/2020, muestra la necesidad de contextualización del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb).

Palabras clave: Evaluación. Educación básica. Indicadores. Ideb.