



QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM DIREITO E VÁRIOS ATORES

QUALITY OF BASIC EDUCATION: ONE RIGHT AND MANY ACTORS

ARTIGO

Sílvia Assis Oliveira

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal,
Email: silviaoliveira545@gmail.com

Remi Castioni

Universidade de Brasília
Email: kotipora@gmail.com

Ana Carolina Albernaz Mundim Tavaresⁱ

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Email: anacamtavares@gmail.com

RESUMO

A educação básica brasileira avança lentamente em busca de um padrão de qualidade. Embora vários fatores influenciem na qualidade, os diversos entes da federação, cada um na sua competência, buscam respostas e caminhos para contornar fragilidades da aprendizagem por meio de indicadores da avaliação. Neste trabalho apresentamos o foco em comum que envolve a educação do âmbito federal aos entes subnacionais: a busca pela qualidade e tomamos como objeto o Sistema de Avaliação da Educação básica - Saeb - e proveniente dele, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb -, que é utilizado para definir a Meta 7 do PNE, e que claramente destaca a qualidade da educação. O texto busca a partir da revisão sistemática da literatura, apresentar como a agenda da avaliação foi sendo incorporada pelos sistemas educacionais e gradativamente aceita para orientar as políticas educacionais. Demonstra ainda a incipiente apropriação pela comunidade escolar dessa importante ação na definição da melhoria da qualidade da educação e de como o projeto político-pedagógico pode orientar a busca por melhores resultados a partir da realidade escolar. O texto teve como origem pesquisa qualitativa em nível de Mestrado de um dos autores e foi discutida no âmbito do GEPAT - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

Descritores: Saeb, Ideb, avaliação externa, avaliação em larga escala.

ABSTRACT

Brazilian basic education advances slowly in search of a quality standard. Although several factors influence quality, the various entities of the federation, each one in its competence, seek answers and ways to bypass learning fragilities through evaluation indicators. In this work, we present the common focus that involves education from the federal level to subnational entities: the quest for quality, and we take as object the Basic Education Evaluation System - Saeb - and from it, the Basic Education Development Index derived from it - the IDEB - which are used to define Goal 7 of the National Education Program - PNE, which clearly emphasizes the quality of education. Based on a systematic review of the literature, the text seeks to show how the evaluation agenda has been incorporated by educational systems and gradually accepted to guide educational policies. It also demonstrates the incipient appropriation by the school community of this important action in the definition of improving the quality of education and how the political-pedagogical project can guide the search for better results based on the school reality. The text originated from qualitative research at master's level by one of the authors and was discussed within the GEPAT - Group of Studies and Research on the contributions of Anísio Teixeira to Brazilian education, at the Faculty of Education of the University of Brasília.

Keywords: Saeb, Ideb, external evaluation.

Editor deste número da RECS:
Dr. João Batista Lopes da Silva
Universidade do Estado de Mato Grosso
e-mail: revistaedu@unemat.br



1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem conseguido ampliar a taxa de matrículas, apresentando avanços significativos para garantir à maioria das crianças o atendimento no sistema educacional. A escolarização, contudo, não tem garantido uma aprendizagem satisfatória (CNE, 2020). O fato de o estudante estar na escola não garante, pois, que esteja aprendendo. É preciso, portanto, assegurar além do acesso, o ensino, a aprendizagem e a permanência. O acompanhamento e monitoramento do ensino/aprendizagem através das avaliações é uma das estratégias que pode incidir sobre a aprendizagem. Os dados do monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) dão uma demonstração clara do não atingimento das metas (INEP, 2023).

No presente artigo pretendemos relacionar como os diversos atores envolvidos no processo de aprendizagem devem se articular para um melhor uso dos resultados da avaliação tendo como recorte ações próprias do ambiente escolar, com destaque para as avaliações externas, cujos resultados devem ser usados para fins pedagógicos com foco nas aprendizagens.

Superado o déficit na expansão do acesso educacional, o foco recai sobre a qualidade do atendimento educacional que tem sido oferecido aos estudantes do país, especialmente àqueles mais vulneráveis.

Para acompanhar a educação e sua capacidade de promover igualdade vêm sendo realizadas iniciativas em todo o mundo há tempos. O relatório Colleman, realizado na década de 1960, a pedido do governo dos Estados Unidos e o Relatório Plowden, elaborado, no mesmo período, a pedido do governo inglês são exemplos dessas ações.

No contexto da pesquisa educacional nacional, vinham sendo desenvolvidas “Experiências promissoras” (FRANCO, 2008) organizadas por Anísio Teixeira envolvendo educadores e cientistas sociais com o objetivo de investigar opções metodológicas para a educação no País. Contudo, essas experiências foram desestruturadas por razões políticas levando o Brasil a não participar das pesquisas internacionais sobre a desigualdade em educação e eficácia escolar.

Destacamos o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Sua elaboração foi marcada pela forte descentralização das ações governamentais, e incorporação de novos atores e demandas sociais trazida pela CF/88 e contou com a participação de estados e de municípios, através de suas secretarias de educação, na discussão e desenvolvimento dos instrumentos e planejamento de ações. (PESTANA, 2016 p.75).

Ressalta-se que o planejamento educacional é uma estratégia que concentra políticas públicas educativas a serem implementadas no âmbito nacional em prol da qualidade. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 1962, elaborado por Anísio Teixeira, trouxe metas educacionais quantitativas e qualitativas, dotações financeiras necessárias para o custeio e as normas de aplicação dos recursos para atingir as metas estabelecidas.

Os estudos referentes à elaboração do I PNE sinalizavam para a articulação entre as esferas de governo, chamando atenção para a necessidade de se levar em conta que:

A educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do Governo Federal fundamentalmente supletiva e devendo, portanto, os planos a serem elaborados ter em vista os serviços dos Estados e dos Municípios no campo de educação e ensino. Desse modo, os planos deverão visar, acima de tudo, a oferecer oportunidade e indicar a forma pela qual os três governos possam coordenar os seus esforços para a consecução dos objetivos previstos na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases. (Teixeira, 1962, p.97).

Atualmente, o Plano vigente no decênio 2014/2024, determina as diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira. Nele, são estabelecidas 20 metas que reafirmam o princípio de cooperação entre os entes para cumprimento da política nacional. Cabendo ao governo federal coordenar o regime de colaboração e cooperação federativa nos termos da CF/88 e da LDB/96.

A mobilização em prol do alcance de uma meta, contudo, não se esgota na articulação entre os entes federativos. Há toda uma movimentação em que a escola se destaca como protagonista e como principal ambiente de realização das ações de implementação da política, bem como centro dos resultados do esforço.

O presente texto está dividido em três partes. Na primeira, apresentamos questões relacionadas ao Pacto Federativo e à articulação entre os entes federativos nacionais para gestão e implementação das políticas educacionais. Na segunda, serão abordados os aspectos referentes ao processo avaliativo em suas dimensões como uma das estratégias de monitoramento e acompanhamento da qualidade educacional, convidando o leitor a pensar os dados não como desagregadores, excludentes, mas como fundamentais para a aferição da qualidade. Na terceira parte, destacamos a importância do uso dos resultados da avaliação externa na atuação de professores e gestores. Por fim, trazemos na conclusão a síntese das questões tratadas ao longo do texto.

2 Pacto Federativo e a articulação entre os entes da Federação e o alcance das ações na escola

No Brasil, a divisão territorial definiu atribuições sobre matéria educacional, que ocorre de forma federativa com a presença de entes subnacionais dotados de autonomia e com competências e responsabilidades próprias. Estados e municípios possuem autonomia para implementar as políticas públicas elaboradas pela União, bem como para elaborar suas próprias políticas. A esfera federal traça e determina os rumos das ações a serem efetivadas por outros níveis e esferas. Assim, não somente os entes dependem da esfera federal para o estabelecimento e coordenação dos processos, como, a própria esfera federal deles depende para a implementação e resultado de seus planos.

O sistema federativo faz diferença não só para a macropolítica, mas também para as políticas públicas. Ele aproxima o Brasil de um padrão de federalismo cooperativo em que, “as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborarem, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente” numa relação de autonomia e dependência. (FRANZESE, ABRUCIO, 2009 p. 26).

À União cabe o maior e mais extenso rol de competências exclusivas relacionadas à saúde, segurança, educação, entre outros. É, ainda, a detentora da supremacia na elaboração de políticas públicas e possui papel decisivo no processo de indução das ações. Assim, em cada esfera do poder, há a possibilidade de elaboração de leis e políticas, contudo, há a superveniência da União na elaboração das políticas. Coletivamente, por sua vez, União, estados, Distrito Federal e municípios têm uma série de competências em comum tendo em vista a cooperação e o equilíbrio em âmbito nacional. (BRASIL, 1988). O limite da cooperação entre os entes, no entanto, ainda é objeto de regulamentação como a que ocorre atualmente no Congresso Nacional, com a definição do Sistema Nacional de Educação (SNE), em fase de tramitação, sendo que no Senado, o PLP 235/19 foi aprovado e ainda em tramitação na Câmara pelo PLP 25/19.

As funções supletivas e redistributivas destinadas à União no artigo 211 CF/88, § 1º, visam a equalização no acesso e o padrão mínimo de qualidade, indicando aos entes subnacionais complementação financeira e assistência técnica. Fica atribuída à União a função de indutora e coordenadora dos processos educativos.

O processo de indução por parte do governo federal, enquanto elaborador e financiador de políticas, consiste na coordenação intergovernamental de forma a integrar seus coordenados e fazê-los participar da tomada de decisão conjunta e articulação da gestão das políticas públicas. (ABRUCCIO, 2005, p.46).

A partir de 1988, com a redemocratização do País, passa a existir um novo momento no federalismo. Os governos estaduais, que foram fundamentais para a transição democrática, saíram fortalecidos e apontaram o atendimento no plano local como resultante do próprio processo de aproximação à democracia. Com a institucionalização de municípios como entes federativos, essa proposição tornou-se mais relevante resultando num amplo processo de descentralização financeira e política.

A descentralização trouxe importantes contribuições para o processo democrático, como a ampliação da participação de atores, formas inovadoras de gestão, entre outras, mas também fez vir à tona a forte desigualdade entre as regiões, tanto no aspecto financeiro, técnico, quanto no administrativo. Isso demandou novas ações de coordenação e indução por parte do governo federal para possibilitar e fomentar a própria descentralização.

No que tange à gestão da educação básica, várias são as políticas, os marcos regulatórios, atores e contextos que se articulam à nível nacional, estadual, local e, às vezes,

até internacional para delimitação dos processos educacionais. A descoordenação entre as esferas governamentais na condução desses processos parece sinalizar para uma potencial interferência na busca pela qualidade, conflitando com o regime de colaboração difundido na CF/88.

A relação de autonomia e interdependência presente no sistema federativo é percebida nas escolas. As políticas educacionais, constituídas nos níveis de governo, são o norte para a condução do processo escolar, mas, por vezes, são marcadas por processos de descontinuidade, distanciamento da necessidade local e ausência de planejamento.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), instituída pós-regime militar, conhecida como "Constituição Cidadã", em seu capítulo III, destinado à educação, cria direitos educacionais e estabelece as regras de organização da educação nacional, em que pese a necessidade de esclarecimentos de atuação dos entes federados via Emendas Constitucionais.

A promulgação da Lei 9394/96, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, após longos anos de discussão e estudos, foi um marco para a educação nacional por apresentar caráter mais flexível, abrindo oportunidade para mudanças e inovações mais contemporâneas às demandas sociais.

A presente lei, visando assegurar a qualidade educacional no país, determinou, em consonância com a CF/88, a atuação articulada entre os níveis de ensino, com a coordenação realizada pela União; a elaboração do Plano Nacional de Educação; a prestação de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais; a implementação do sistema nacional de avaliação e rendimento; o estabelecimento, junto aos estados e municípios de competências e diretrizes para todas as etapas da educação básica, em prol da formação básica comum. Essas são determinações que, dentre outras, concorrem para o alcance da melhoria do ensino, objetivo da educação nacional.

Uma das iniciativas em prol da qualidade, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) começou a ser implementado, na década de 1990, como uma das possíveis frentes de enfrentamento à baixa qualidade da educação. O Sistema foi desenvolvido com vistas ao acompanhamento e ao monitoramento da situação educacional no País, através do desempenho cognitivo dos alunos. Os dados apurados no diagnóstico deveriam auxiliar no estabelecimento de prioridades para a implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento de problemas como a crescente desigualdade e os elevados déficits de aprendizagem.

Ainda como parte das estratégias em prol da melhoria da qualidade da educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, introduziu o planejamento estratégico que trouxe mais de 40 ações e programas destinados a uma educação equitativa. Dentro dele foram abrigadas ações que contribuíssem com esse fim.

Com a criação do PDE, em 2007, a avaliação nacional expandiu o atendimento em número de alunos avaliados e contou com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O índice, que combina desempenho dos estudantes com o fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono), se tornou um importante indicador da qualidade da educação no país. Através dele foi possível monitorar o alcance de metas pactuadas no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Decreto nº. 6.094/2007. O Plano de Metas, contido na estratégia do PDE "é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica" (Art.1º). Nele, foram pactuadas, por adesão voluntária, metas a serem alcançadas pelas escolas, pelos municípios e redes estaduais de ensino gradativamente, até o final do período de 15 anos. A média seis, resultado obtido pelos países desenvolvidos participantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi determinada como horizonte a ser atingido.

Há todo um arcabouço legal para que a coordenação efetiva e articulada entre os entes federativos ocorra com ações voltadas para a melhoria da educação básica. Imprescindível se faz que os princípios básicos da Federação, baluartes do equilíbrio cooperativo, favoreçam mudanças que realmente impactem no ambiente escolar. Posteriormente, o PDE subsidiou a elaboração da Meta 7, do PNE, que traz uma meta específica sobre a qualidade da educação.

3 Avaliação da educação básica e suas dimensões

A avaliação é parte constitutiva do processo de ensino e aprendizagem e refere-se à interação formal entre estudantes e professores, instituições e sistemas de ensino. Segundo Riscal (2021, p. 322) a avaliação constitui-se em um processo no qual docentes e alunos avaliam continuamente os seus resultados diante do processo de ensino e aprendizagem. Ela permeia todo o processo se eximindo de aplicações lineares apenas ao final dos períodos, já que tem como finalidade o desenvolvimento do aluno. (FREITAS, 2009, p. 16).

Nesse sentido, a avaliação desponta entre os mecanismos que concorrem para promoção de uma educação de qualidade. Observá-la em suas três dimensões: avaliação das aprendizagens (professor aluno), avaliação institucional (comunidade escolar) e avaliação em larga escala (redes) e em como se justapõem amplia as possibilidades de monitoramento e intervenção na realidade educacional.

As três dimensões avaliativas carregam potencial para redirecionar as ações de forma a contribuir com a elevação da qualidade escolar. É preciso articulá-las, reconhecendo a indissociabilidade entre elas, suas diferentes finalidades (FERNANDES, 2022), os protagonistas principais de cada uma delas (FREITAS, 2009) e a prevalência da função formativa durante todo processo. Sinalizaremos, em todas as dimensões, aspectos a serem observados quando da realização de cada uma delas.

No contexto da sala de aula, a avaliação, bastante familiar a todos os presentes, tem como protagonista principal o professor. Os estudantes participam do processo, contudo, muitas vezes o fazem passivamente, já que ainda hoje a avaliação apresenta características de informes e devolutiva da medida do que o estudante aprendeu, não o levando, à reflexão ou à autoavaliação. A avaliação, baseada em ideais democráticos, deve possibilitar a participação de todos os envolvidos no processo educativo. A devolutiva do professor para o aluno deve ocorrer de forma a torná-lo protagonista de suas aprendizagens.

No ambiente institucional, ainda que o protagonismo recaia sobre o coletivo, a avaliação, mobilizando todos os atores, ainda se mostra pouco utilizada e se revela desafiadora, especialmente, quando se trata de inserir na análise do trabalho pedagógico, pais, estudantes e demais integrantes das equipes presentes na escola, em que pese o desempenho de atividades fundamentais para a concretização do projeto educacional a que a escola se propõe.

A participação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola e definição dos rumos que se almeja da educação e o esclarecimento dos processos avaliativos junto a todos os envolvidos no processo educacional são estratégias sugeridas por Oliveira (2022, p. 43) como alternativas que trariam efetividade à participação e envolvimento da família no contexto escolar. É na análise coletiva, ocorrida na avaliação institucional que a escola ressignifica os dados das demais dimensões avaliativas transformando-as em ações capazes de impulsionar as aprendizagens.

O diagnóstico, realizado pelo do sistema/rede de ensino, é consolidado e reconhecido pelas escolas, contudo, o uso dos dados gerados pelos testes ainda se apresenta como um desafio no ambiente educacional. Villa Boas sinaliza que “até agora as escolas pouco têm se envolvido com a avaliação externa porque ainda não sabem tirar proveito de seus resultados e não se veem neles representados”. Canedo e Sales (2018) apontam a dificuldade de leitura e compreensão dos dados como uma das hipóteses de resistência ao uso dos resultados pelos agentes da implementação. As pesquisadoras Ludke e Sordi destacam que muitas vezes esses dados acabam por gerar “um conjunto de informações nem sempre capazes de produzir consequências no desenvolvimento da dinâmica institucional” (LUDKE; SORDI, 2009, p. 318).

Oliveira e Sousa (2018) destacam, ao apresentar resultado de pesquisa com análise de sistemas de ensino em cinco estados, que embora seja possível identificar a preocupação dos gestores dos sistemas de torná-los mais efetivos, ainda há um longo caminho a ser percorrido pois eles próprios (os gestores) reconhecem que as escolas têm dificuldade até mesmo de ler e compreender os resultados produzidos pelo sistema de avaliação. Apontam que ainda que venha ocorrendo aprimoramento dos sistemas esses não parecem corresponder à desejada melhoria do ensino por não impactar nas práticas da sala de aula.

O sistema de avaliação tende a se limitar a um sistema de informação educacional. Sem dúvida, a produção de informação é uma etapa do

processo avaliativo, mas esse só se realiza quando, a partir de informações, ocorrerem julgamento, decisão e ação. Ou seja, a avaliação ganha sentido quando subsidia intervenções que levem à transformação e à democratização da educação, em suas dimensões de acesso, permanência e qualidade. Não pode estar essencialmente a serviço de apoiar a reiterada denúncia da baixa qualidade do ensino. Os custos de sua implementação são muito altos para que sirva apenas à reiteração do que já se sabe. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 818).

Assim, importantes informações que poderiam alimentar a tomada de decisão no âmbito da escola deixam de contribuir com a reflexão para além dos informes de posicionamento nas escalas dos testes, tornando a avaliação distante das necessidades do ambiente educativo dado a fragmentação do processo.

A articulação para que dimensões avaliativas forneçam elementos para a realimentação permanente do sistema formativo sinaliza para a necessidade de políticas por parte das redes/sistemas que orientem e deem suporte às escolas para apropriação e uso dos dados, trazendo ao processo avaliativo o caráter processual que perpassa todos os níveis em prol do objetivo comum da promoção da aprendizagem.

Todo planejamento no campo educacional deve ter como foco a efetividade da ação pedagógica em prol das aprendizagens. Uma importante estratégia ocorre quando as ações e planejamentos educacionais são tornadas políticas de estado, possibilitando a continuidade das ações, a avaliação e o replanejamento que geram resultados. A política nacional de avaliação em larga escala – o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), assim como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) são, aparentemente, nossas políticas nacionais mais bem consolidadas em prol do monitoramento da qualidade educacional e indução de melhorias na educação do país. Essas políticas, inclusive, inspiraram outros entes a igualmente fazerem suas políticas locais de avaliação. Devido ao seu caráter duradouro, passamos agora a explanar sobre avaliação em larga escala, como uma das ações em que a União atua como indutora dos processos em articulação com os demais entes em prol da qualidade da educação.

4 Como o SAEB pode fazer a diferença e como a escola pode tirar proveito disso

A qualidade da educação já é, há algum tempo, pauta nacional entre políticos, profissionais da área, sociedade e entes não governamentais. Contudo, mais que ações pontuais, é necessário haver um planejamento contínuo e consistente visando a melhoria, o que inclui estabelecer metas, monitorá-las, avaliá-las, coordenar ações, repeti-las ou replanejá-las. Para tanto, a avaliação em larga escala vem para, a partir do diagnóstico, gerar indicadores, estabelecer metas e objetivos a serem alcançados.

Na política avaliativa são estabelecidas metas de desempenho para cada escola num sistema de pontuação que compõe o Ideb. Segundo Bonamino (2002), não existiam elementos que evidenciassem a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro até o início dos anos 1990. Cruz e Lima (2018, p. 81) traçam a trajetória da avaliação nacional destacando que as iniciativas governamentais de avaliação externa se expandiram na década de 1990 quando o governo federal transformou e ampliou o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), criado em 1987, em Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

As informações sistematizadas pela avaliação externa permitem as revisões necessárias no trabalho desenvolvido pela gestão educacional, seja de sistema e/ou de escolas e, para tanto, seus resultados devem ser utilizados na análise coletiva da realidade educacional e escolar e no direcionamento de ações e alternativas para enfrentar os desafios inerentes à educação.

Atualmente, o Saeb passa por mudanças. Entender de onde partimos, em que ponto estamos ajuda a definir aonde queremos chegar. As discussões sinalizam para a necessidade de ampliação do escopo avaliativo de forma a contemplar dimensões relacionadas não só ao processo pedagógico, mas à participação da sociedade, às características do alunado, à formação profissional do corpo docente e técnico, infraestrutura, gestão, a trajetória dos estudantes. Paralelamente, há proposição de mudanças no indicador da qualidade da

educação básica. O Ideb deverá agregar os indicadores supracitados, o que pode tornar o índice mais moderno e significativo, já que a partir dele será ainda mais estudada a disparidade educacional entre grupos sociais, evidenciando o impacto das condições socioeconômicas e estruturais na aprendizagem.

As discussões em torno do novo indicador para o monitoramento da qualidade da educação consideram torná-lo mais tempestivo, para fornecer aos atores locais informações mais qualificadas para serem utilizadas com vistas à melhoria dos resultados e à formação de professores e gestores. As mudanças propostas a serem incorporadas ao “Novo Ideb” giram em torno do desafio maior que é torná-lo mais formativo, com resultados mais fáceis de usar e que cooperem com a prática do professor na sala de aula.

Segundo documento da OCDE (2021), para reforma da avaliação nacional, a reforma do Saeb é uma oportunidade única para melhorar a coordenação nacional para que os resultados dos processos atinjam o nível local de forma a prover informações pedagógicas, evidenciando o caráter formativo da avaliação. Muitos são os estados que possuem sistemas próprios de avaliação, há assim uma elevada variação na cobertura, com diferentes instrumentos, redes, etapas e períodos avaliados. Em geral, os sistemas estaduais conseguem entregar informações sobre a aprendizagem de forma mais ágil. A coordenação entre atores nacionais e locais poderia contribuir com a execução de ações que impulsionassem o progresso em direção às metas de aprendizagem.

A escola que temos ainda precisa avançar rumo à prática, à autonomia, à formação de um sujeito tomador de decisões e dono de sua história. As avaliações, por sua vez, devem acompanhar essa evolução a partir de investimento público em avaliações mais bem contextualizadas e complexas. Não defendemos, pois, a extinção da avaliação em larga escala ou uma mudança abrupta nesta. O que se faz necessário é uma mudança de paradigma na escola que impulse mudanças na avaliação. O Estado precisa de parâmetros para a construção de políticas públicas e a avaliação é a melhor coletora de dados. Ela é o termômetro do padrão mínimo de qualidade.

O acompanhamento e monitoramento das aprendizagens, a partir das avaliações externas e índices por elas gerados, pode desempenhar importante papel auxiliar, Riscal e Luiz (2016, p. 86) defendem a utilização delas em contexto dialógico e participativo, que não coloque a escola e seu Projeto Pedagógico dentro de um modelo homogeneizante e preocupado unicamente com o ensino de caráter utilitário para o mercado de trabalho.

Conhecer, estatisticamente, a realidade educacional da escola permite a leitura em várias dimensões e pode nortear o trabalho pedagógico. Nesse sentido, conforme sinalizam os autores aqui discutidos, faz-se necessário a superação das práticas classificatórias e excludentes que em nada ajudam na melhoria da qualidade. Avaliação, resultados educacionais e gestão democrática não são processos antagônicos, portanto. Eles se complementam na medida em que geram melhorias nos processos de ensino-aprendizagem.

5 Avaliação externa e o contexto da escola

Apesar de o campo das intencionalidades das avaliações ser marcado por elementos como a perspectiva formativa, a inclusão, a democratização do acesso ao saber; é possível verificar, no campo das práticas, ações que colidem frontalmente com tais perspectivas, sustentando-se no mérito, na classificação, na exclusão e no ranqueamento de instituições mediante os resultados obtidos nas avaliações de larga escala ou em indicadores que são fruto da relação destas avaliações com outros elementos do rendimento escolar como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desconsiderando o contexto sócio histórico de construção dos resultados.

Apesar de o processo avaliativo receber críticas, cabe ressaltar que são elas as indutoras de mudanças que já ocorreram e de propostas a serem implementadas que atuam no sentido de atender as especificidades contextuais e a participação dos atores locais. Envolver os implementadores no processo de elaboração torna a avaliação significativa. Leite (2020, p. 340) sinaliza que quando as pessoas podem fazer a escolha dos modelos e práticas de avaliação, quando podem ser donas, titulares dos processos e de sua aplicação, as críticas esmorecem frente à grandiosidade dos significados produzidos pelo processo avaliativo.

Então, fomentar o protagonismo dos agentes na avaliação é um caminho pelo qual a avaliação somativa marcada por competitividade, disputa de rankings e de viés essencialmente quantitativo pode ir se encaminhando por via de processos mais formativos voltados para a

análise qualitativa e participativa dos sujeitos.

Os gestores escolares atuam como agentes de implementação da política pública avaliativa e são considerados, dentre os fatores intraescolares, atores que com sua prática organizacional voltada para aprendizagem, poderiam *minimizar os efeitos da origem social, promovendo a eficácia e a equidade na oferta educacional* (BROOKE; SOARES, 2008) ² e influenciar a aprendizagem dos alunos (SAMMONS, 2008).

O diretor possui a tarefa mobilizar a comunidade escolar e construir de forma participativa, propostas para aproximar continuamente os resultados obtidos pelo trabalho educativo das expectativas postas pelas diferentes instâncias de gerenciamento da educação brasileira. Nesse contexto, cabe, ao gestor escolar, a tarefa de compilar os dados relevantes para o contexto da escola em que atua e colocá-los à disposição dos profissionais que trabalham nas escolas como também da comunidade, como forma de socializar o desempenho e subsidiar o planejamento pedagógico das ações coletivas bem como aquelas realizadas dentro das salas de aulas. Tal ação permite que todos os sujeitos envolvidos se apropriem e atuem nas discussões, possibilitando a corresponsabilização dos atores.

O estabelecimento dessa cultura avaliativa em larga escala aplicada ao nível da escola expande o processo avaliativo, que deixa de ser centralizado só nas figuras dos gestores e passa a contar com a participação de professores, estudantes e comunidade. Tal cultura sugere uma educação utilizando resultados, o que provoca a responsabilidade dos sujeitos envolvidos no processo, estabelecendo um desafio coletivo: a busca de alternativas pedagógicas, bem como estratégias que induzam a melhoria dos indicadores.

É importante lembrar que na construção dessas estratégias devem ser considerados alguns elementos primordiais para o trabalho docente: a realidade socioeconômica; a cultura local; as condições de funcionamento da instituição; os resultados alcançados pelas avaliações internas; os ideais da sociedade e educação; os papéis dos diferentes segmentos etc.

Outro aspecto a ser observado, além da impossibilidade de isolar o contexto socioeconômico e as características das escolas, é que as condições de trabalho dos gestores como implementadores de políticas locais também possuem relevância para o desenvolvimento das ações, favorecimento do ensino e, conseqüentemente, desempenho dos alunos. Um ambiente educacional com condições adequadas de ensino e aprendizagem pode contribuir com os resultados de aprendizagem.

Nessa perspectiva, a educação pensada a partir das avaliações em larga escala deve contar com *feedbacks* constantes que subsidiem a função formativa. Assim, ela pode possibilitar a compreensão dos seus limites e suas possibilidades por parte dos sujeitos da prática educativa e permitir a promoção de mudanças.

Há uma ampla disponibilização de dados educacionais e o trabalho de análise destas informações começa a se estruturar de forma mais regular e sistematizada (OLIVEIRA, 2018). Com a ampliação do Saeb em 2005 e a divulgação Ideb por escolas e sistema de ensinos, gradativamente houve a expansão das iniciativas estaduais e municipais de avaliação e os resultados escolares começaram a ser vistos sobre a perspectiva de reflexão sobre as práticas escolares.

Apesar das evidências de que a tomada de decisão subsidiada por informações educacionais é um caminho que poderia, vinculada a outros elementos, contribuir com a melhoria da qualidade, a utilização dos dados de forma a orientar a tomada de decisão ainda não assumiu papel estratégico na atuação de professores e gestores.

Estudos nacionais e internacionais apontam que o uso de dados de avaliação em larga escala pelos atores pode oferecer potencializar o desempenho discente.

Para isso é imprescindível que os agentes escolares interpretem e se apropriem dos dados para compor um diagnóstico consistente do trabalho pedagógico e orientar seu planejamento. Dessa forma, gestores e professores podem assumir um papel protagonista no processo, ou seja, usar efetivamente os dados como insumo estratégico para a tomada de decisões no processo de ensino e aprendizagem. (LIMA; CRUZ, 2018, p. 83)

A implementação da cultura avaliativa no contexto de cada escola, associada à prática reflexiva e dialógica, é capaz de possibilitar o trabalho coletivo orientado para a qualidade do processo de ensino e aprendizagem. De acordo com Oliveira e Sousa (2018) na busca por novos delineamentos do sistema avaliativo, a tentativa de articulação da avaliação externa à

autoavaliação, tem se mostrado promissora, pois desloca o foco da responsabilidade exclusiva da escola para todas as instâncias do sistema avaliativo.

Para que a interlocução entre esses atores fomente a capacidade de tomar decisões faz-se necessário que desde a formação inicial do professor, a avaliação esteja presente, se expandindo ao longo de toda sua trajetória profissional. O “letramento em avaliação” (STTINGS, 199, apud SOARES, 2022, p. 11) contudo, não é necessidade específica dos professores, mas alcança todos os agentes envolvidos no ato educativo.

A necessidade de formação para toda equipe da escolar para lidar com as novas demandas advindas dos processos avaliativos também se apresenta como resultado de pesquisa realizada por Oliveira, Carvalho e Lima (2014, p. 24). Essas autoras investigaram os desafios da gestão escolar frente as avaliações de larga escala e enfatizam a necessidade de haver a formação continuada dos profissionais da educação, bem como a importância da intermediação entre os órgãos centrais, intermediários e locais para realizar a interpretação dos dados a fim de usá-los como recursos pedagógicos com o fito de promoverem a mediação da tensão gerada pelas cobranças por resultados.

6 Considerações finais

A partir do apresentado neste texto, demonstrou-se que os estados, os municípios e as unidades escolares não apenas implementam e executam as políticas e programas federais, mas também definem, a partir de seus dados e suas realidades, proposições pedagógicas próprias para a melhoria da aprendizagem dos estudantes.

No sistema educacional brasileiro, a ação do governo federal norteia a política educacional, contudo, analisá-la requer pensar no conjunto dos demais sistemas com características próprias e demais condicionantes que influenciam não só as instituições, mas atuam, principalmente, no ambiente escolar. “Para garantir o direito à educação é incontornável entender a realidade de cada escola e promover ações voltadas para a equidade.” (HENRIQUES, 2018).

A escola, organização social, com finalidade específica, tem sua organização marcada pelo projeto político pedagógico elaborado, seguindo determinações de instâncias superiores, mas ancorado nas bases locais e naquilo que se pretende fazer para atingir a concepção de formação humana e integral. Sua atuação, portanto, vai além de mera executora e implementadora de planos, programas e ações. Ela é uma rede colaborativa, autônoma e capaz de estabelecer cursos de atuação e envolver a comunidade escolar em prol de objetivos educacionais.

A qualidade da educação, projeto nacional já discutido nos idos de 1960, quando o planejamento educacional (AMANCIO, 2021) já especificava metas e definia recursos para o alcance delas, deve ser antes de tudo, objetivo educacional local, pois é na garantia da aprendizagem que o direito à educação se efetiva. No ambiente escolar é necessário que sejam estabelecidos níveis de desenvolvimento que apontem para o objetivo que se deseja alcançar. Acompanhar o processo educativo avaliando etapas e realizando intervenções é uma maneira de diminuir a exclusão a que são submetidos os estudantes que não conseguem aprender.

Como discutido, faz-se urgente a implementação de uma cultura avaliativa em que a gestão utilize os dados avaliativos para orientar a prática pedagógica da gestão orientada por resultados. Uma estratégia pode ser ampliar os debates dos dados para além dos muros da escola, incluindo a comunidade escolar como protagonista fundamental na participação do planejamento das práticas pedagógicas. Além disso, ressalta-se a conscientização dos meios de comunicação para a divulgação adequada dos índices, a fim de que não sejam analisados de forma rasa e sem contexto socioeconômico e, muito menos, promovam o ranqueamento entre estados, municípios ou escolas. Cada informação deve ser avaliada e analisada no contexto de cada escola, exclusivamente pensando nas melhorias e contornos de fragilidades por si só.

O objetivo de educação com mais qualidade e mais equitativa deve ser clara e o Projeto Político Pedagógico deve envolver todos os atores para que cooperem. Um dos desafios atuais, passa pela articulação entre as esferas de coordenação da educação para indução dessa necessidade para a gestão escolar. A educação nacional é um projeto amplo, passa pelo Estado com seus órgãos e regulamentações, pelos entes federativos com sua

autonomia e pelas redes de ensino. E também presente está em cada gestor, professor, sala de aula e família inserida no ambiente escolar. A elaboração, implementação e acompanhamento da política pública através da coordenação nacional das ações com respeito às singularidades, participação ativa de gestores e docentes parece ter papel central para o alcance das metas estabelecidas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. São Paulo: n. 24, p. 41-67, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 27 out. 2021.

AMANCIO, Márcia Helena; CASTIONI, Remi. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962 – qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. INEP. **Rev. bras. Estud. pedagog.**, Brasília, v. 102, n. 262, p. 723-741, set./dez. 2021.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quarteto, 2002.

OCDE. **Reforma da Avaliação Nacional**: principais considerações para o Brasil. Perspectivas da OCDE sobre políticas educacionais. Fundação Lemann, 2021. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/vDuLwKGnyktGQRiSnKxemSWs7fm3wZIHjYgO8jV.pdf>. Acesso em: 28 out 2022.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CRESWELL, John, W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: FRANZESE, Cibele *et al.* **Reflexões para Ibero-América**: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. p. 25-42.

FERNANDES, Cláudia de O. O que a escola Pode fazer com os resultados dos testes externos? *In*: BOAS, Benigna Villas; SOARES, Enílvia Rocha Morato (Orgs.). **Avaliação das aprendizagens, para as aprendizagens e como aprendizagem**: Obra Pedagógica do gestor. Campinas, SP: Papirus, 2022.

FREITAS, Luiz Carlos de; et Al. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.

HENRIQUES, Ricardo. Introdução. *In*: GOIS, Antônio. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil**: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros. São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

INEP. Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Brasília: INEP, 2023.

LEITE, Denise et al. A autoavaliação na Pós-Graduação (PG) como componente do processo avaliativo CAPES. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior. Campinas; Sorocaba, SP, v. 25, n. 02, p. 339-353, jul. 2020.

LIBÂNEO, José Carlos. Alguns aspectos da política educacional do governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 32, pp.

168-178, 2008.

NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz (Orgs.). Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, maio/ago. 2016.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. [online]. v. 23, 2018.

PAES DE CARVALHO, Cynthia; OLIVEIRA, Ana; LIMA, Maria. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-76, set./dez. 2014.

RISCAL, José Reinaldo; LUIZ, Maria Cecília. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala**: o desempenho de escolas públicas no Brasil. São Carlos: Pixel, 2016.

RISCAL, Sandra Aparecida; RISCAL, José Reinaldo. Avaliação de aprendizagem, institucional e de larga escala. In Maria Cecília Luiz (org.). **Mentoria de diretores escolares: formação e contextos educacionais no Brasil**. SeaEad. UFSCAR, 2021.

SAMMONS, Pam. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SOARES, Sergei; BARTHOLO, Letícia; LÍCIO, Elaine Cristina; BOF, Alvana; MARTINS, Felipe dos Santos; SANTOS, Claudio Hamilton dos. **Fim de Uma Era ou e Agora, Maria? Desafios Para a Atuação Federal na Educação Básica**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA: Rio de Janeiro, 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: v.38, n.88, out./dez. 1962. p.97-107.

ⁱ Sobre os autores:

Sílvia Assis Oliveira (<https://orcid.org/0000-0002-8829-0836>)

Mestrado Profissional em Educação pela Universidade de Brasília. Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Goiás (2002), especialização em Psicopedagogia Institucional (Faculdade Alfredo Nasser) e em Gestão Escolar (Universidade Gama Filho). Professora na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, vindo a integrar os quadros da Diretoria de Avaliação, nível central.

Remi Castioni (<https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>)

Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e membro dos programas de pós-graduação - acadêmico e profissional em educação. Coordenador do GEPAT – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre as contribuições de Anísio Teixeira. Membro da linha de pesquisa em políticas públicas e gestão da educação. Experiência na área de políticas públicas e federalismo. Atua no tema da transição entre educação e trabalho. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Ana Carolina Albernaz Mundim Tavares (<https://orcid.org/0000-0002-1037-5872>)

Possui graduação em Ciências Biológicas (Licenciatura e Bacharelado) pela Universidade de Brasília (2013). Pós-graduada em Ensino de Biologia (Centro Universitário do Distrito Federal/Universidade Cruzeiro do Sul). Professora de Educação Básica na Secretaria de Estado de Educação do DF - SEEDF, desde 2014. Atualmente atua na Gestão Pública como Diretora de Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

Como citar este artigo:

TAVARES, Ana Carolina Albernaz Mundim; OLIVEIRA, Sílvia Assis e CASTIONI, Remi. Qualidade da educação básica: um direito e vários atores. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, vol. 13, n. 1, p. 129 – 140, 27ª Edição, 2023 <https://periodicos.unemat.br/index.php/recs>

A **Revista Educação, Cultura e Sociedade** é uma publicação da Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil, iniciada em 2011 e avaliada pela CAPES.

Indexadores: DOAJ – REDIB – LATINDEX – LATINREV – DIADORIM – SUMARIOS.ORG – PERIÓDICOS CAPES – GOOGLE SCHOLAR