



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA

**A Prova Brasil como política de regulação da rede
pública do Distrito Federal**

**BRASÍLIA
MAIO/2011**

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA

**A Prova Brasil como política de regulação da rede
pública do Distrito Federal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada a área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação do Professor Dr. José Vieira de Sousa.

**BRASÍLIA
MAIO/2011**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Oliveira, Ana Paula de Matos.

A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal / Ana Paula de Matos Oliveira. – Brasília, 2011.

276 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Educação, Políticas Públicas e Gestão da Educação, 2011.
“Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa.”

1. Política pública. 2. Avaliação. 3. Regulação. 4. Prova Brasil. I. Título.

CDU 371.26(817.4)

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA

A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada a área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Brasília, 03 de maio de 2011

Comissão Examinadora

Professor Dr. José Vieira de Sousa
Orientador – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Alicia Maria Catalano de Bonamino
Examinadora Externa – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
(PUC/RJ)

Professora Dra. Maria Abádia da Silva
Examinadora – Universidade de Brasília (UnB)

Professor Dr. Célio da Cunha
Suplente – Universidade de Brasília (UnB)

À Deus fonte, princípio e sentido da vida.

Aos meus pais, Maria José e José Carlos, que, por meio do amor incondicional, me compreenderam, apoiaram, fortaleceram e equilibraram.

Às minhas avós, Nenê e Maria Aparecida, minhas educadoras e avaliadoras prediletas.

Aos meus avôs, Antônio Carlos e José Gil (*in memoriam*), homens de grande caráter e que me deixaram um belo exemplo de vida.

À minha irmã, Ana Cláudia pela paciência e compreensão.

Ao meu noivo, Cácio, com carinho especial, pelo companheirismo, incentivo, paciência, cumplicidade e incansável apoio ao longo dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Na trajetória de elaboração deste estudo pude constatar que se por um lado o conhecimento resulta de uma ação deliberada do sujeito que problematiza, investiga e apreende determinado aspecto da realidade, de outro, ele só se concretiza em virtude da atuação de várias pessoas, que direta, ou indiretamente, cruzam as nossas vidas.

Diante disso, quero agradecer a todas as pessoas que conheci em minha trajetória de vida, não apenas àquelas que fazem parte do meu atual estágio de formação, mas também pelas que estão na minha memória e coração.

Ao Professor Dr. José Vieira de Sousa, meu sincero respeito, reconhecimento e admiração pelo profissionalismo, competência e cautela demonstrados nesses dois anos de contínua orientação. Sem dúvida esse período de trabalho contribuiu para meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal.

Às Professoras Dras. Maria Abádia da Silva e Alícia Maria Catalano de Bonamino pelo valioso apoio e sugestões feitas durante o Exame de Qualificação, colaborando para o desenvolvimento da pesquisa ora apresentada.

Aos Professores Paulo Ramos Coêlho Filho e Álvaro Sebastião Teixeira, da Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília, o meu respeito e admiração. Agradeço pelo apoio, incentivo e amizade construídos desde o período de minha graduação.

Aos colegas do programa de Pós-Graduação em Educação da UnB, que me acolheram e compartilharam experiências, conhecimentos e as etapas de suas pesquisas.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), pelo afastamento remunerado de minhas atividades, no período de um ano.

À Luiza Massae Uema, Elaine Cristina Sampaio, Maria Alejandra Iriarte Schulmeyer e Maria Cândida Lacerda Muniz Trigo, pelos anos de trabalho e convivência no Inep. Sou muito grata a estas competentes profissionais por terem compartilhado comigo suas experiências e ricos conhecimentos construídos na trajetória de instituição e consolidação do Saeb, bem como por terem sido incentivadoras da minha formação e responsáveis, mesmo que indiretamente, pelo meu interesse pelo campo da política de avaliação educacional e escolha da temática pesquisada.

Aos profissionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal que me concederam um horário de suas agendas para colaborar com a realização da pesquisa.

À colega e amiga de trabalho Josy, pelas sugestões, leitura e revisão da dissertação.

À minha prima Viviane, pela contribuição no abstract e pelo auxílio e força de sempre.

Às minhas tias e tios: Marta e Evimar, Tânia e João, Nilza e Luís, Dalva e Rivas, Maria e Epaminondas, Débora e Gil; bem como aos primos e primas: Júnior, Juliana, Joseane, Alan e Rute; e ao meu noivo Cácio, a minha gratidão por terem ajudado a cuidar de minha mãe no período em que esteve doente. Obrigada pelo sustento, pela presença constante e base emocional que deram a meu pai, irmã e a mim nos momentos de aflição. Sem a colaboração de vocês não teria conseguido, se quer, elaborar meu projeto e iniciar minha pesquisa.

Ao meu tio Dilson pelo apoio financeiro e incentivo dado nos estudos da graduação. Sem esta estrutura inicial, não teria chegado na pós-graduação.

A avaliação não é tudo; não deve ser o todo, nem na escola, nem fora dela [...] e se o frenesi avaliativo se apoderar dos espíritos, absorver e destruir as práticas, paralisar a imaginação, desencorajar o desejo da descoberta, então a patologia espreita-nos e a falta de perspectivas também. Mas, se a avaliação não é tudo, também não é o nada. É até uma coisa demasiado importante para entregar aos avaliadores. (HADJI, 1994, p.13)

RESUMO

A presente dissertação aborda uma temática que tem ocupado espaço proeminente nos debates em torno das políticas públicas educacionais: a regulação empreendida pelo Estado na Educação Básica, por meio das avaliações. A pesquisa investigou a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, e teve como objetivo investigar em que medida os resultados divulgados em sua segunda edição, em 2007, subsidiaram a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF) no processo de regulação da rede de ensino, visando à melhoria da qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Para tanto, adotou-se a abordagem qualitativa, em uma pesquisa do tipo exploratória, recorrendo à análise documental e entrevistas semi-estruturadas como instrumentos para a obtenção dos dados junto aos seguintes sujeitos: gestores dos setores da SEE/DF, responsáveis pela coordenação e planejamento dos trabalhos referentes ao Ensino Fundamental e às avaliações de desempenho; gestor e equipe pedagógica de uma Diretoria Regional de Ensino (DRE); gestor, coordenador pedagógico e professores de duas escolas que ofertam apenas as(os) séries/anos iniciais do Ensino Fundamental, pertencentes à DRE selecionada. Os dados levantados foram tratados na perspectiva de análise de conteúdo, com vista a atender quatro objetivos específicos: analisar o entendimento dos gestores da SEE/DF sobre a Prova Brasil como política de avaliação nacional; examinar como é feita a articulação da SEE/DF com suas DRE e escolas, a fim de mobilizá-las para a utilização dos resultados gerados pela referida avaliação; analisar em que medida a SEE/DF se pautou nos resultados da Prova Brasil, aplicada em 2007, para planejar ações e políticas, para os anos iniciais do Ensino Fundamental; e identificar quais políticas foram elaboradas no âmbito da SEE/DF, para as(os) séries/anos iniciais do Ensino Fundamental, tendo como referência as informações produzidas pela avaliação nacional. Os resultados da pesquisa revelaram que a avaliação ainda não é um subsídio para a gestão realizada pela SEE/DF. Além disso, a estratégia de disseminação da Prova Brasil pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foi apontada como inadequada, diante dos *rankings* que promove e insuficiente, pois os gestores e educadores possuem dúvidas sobre a avaliação, especialmente, quanto à utilização das informações por ela produzidas. Como consequência disso, percebemos que nas atividades desenvolvidas no âmbito da SEE/DF prevalece o controle das médias obtidas na avaliação e das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), incitando a competitividade entre escolas e responsabilizando-as pela melhoria da qualidade. Ao se sentirem pressionadas, as equipes escolares tendem a padronizar o trabalho pedagógico visando a preparar os estudantes para o teste e elevar a classificação da instituição, evidenciando o predomínio da regulação para o controle.

Palavras chave: política pública, avaliação, regulação, Prova Brasil

ABSTRACT

This dissertation approaches a thematic that has occupied a prominent place in the debates around educational public policies: the regulation taken by the State for the Basic Education, through evaluations. The research investigated the *Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc* (National Evaluation of the Education Outcomes), known as *Prova Brasil*, had as objective to investigate the extent to which the results disclosed on its second edition, in 2007, subsidized the *Secretaria de Estado da Educação – SEE/DF* General (Secretariat for Education of the Federal District) in the process of regulation of the public schools network, in order to achieve a better quality in the first grades of the elementary school. For this purpose, the qualitative approach was adopted in an exploratory research type, appealing to desk analysis and semi-structured interviews as instruments to obtain the data with the following persons: managers of the SEE/DF sectors, responsible for the coordination and planning of the work concerning Elementary School and the performance evaluations; manager and a team of educators from a *Diretoria Regional de Ensino – DRE* (Regional Board for Education); manager, educational coordinator and teachers from two schools that offer only the two first grades of Elementary School, belonging to the selected DRE. The obtained data was analyzed in the perspective of content analysis, aiming at attending four specific objectives: to analyze the understanding the managers of SEE/DF have of *Prova Brasil* as a national evaluation policy; to examine how the articulation undertaken along the several Regional Boards for Education and schools is done, in order to mobilize them to utilize the information generated by the referred evaluation; the use of the results for planning actions and policies; and to what extent SEE/DF based its planning of actions and policies on the results of *Prova Brasil*, having the information obtained from the national evaluation as a reference. The results of the research revealed that evaluation is not a subsidy for the administration accomplished by SEE/DF yet. Besides that, the dissemination strategy of *Prova Brasil* by *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep* (National Institute for Educational Studies and Researches Anísio Teixeira) was appointed as inadequate and insufficient before the rankings provided, as the managers and educators have queries about evaluation, especially concerning the utilization of the information produced by the evaluation. As a consequence of it, we observe that in the activities developed within SEE/DF prevails the control of the averages obtained in the evaluation and of the goals of the *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb* (Development Index of Basic Education), inciting the competitiveness among schools and making them responsible for quality improvement. When they feel pressed, the school teams tend to standardize the teaching work aiming at preparing students for the test and raise the classification of the institution, evidencing the prevalence of the regulation for the control. However, it is believed that there is a possibility of breaking with this kind of regulation from the acknowledgement of the contribution of the evaluation for the education quality improvement, as well as the development of a “goals and results plan” negotiated with each educational institution.

Key words: public policy, evaluation, regulation, Prova Brasil

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modos de “regulação local” da escola	87
Figura 2 – Alianças bipolares e o terceiro excluído	88
Figura 3 – Conceito de Avaliação	98
Figura 4 – Cartaz de divulgação de desempenho das escolas	131
Figura 5 – Níveis da escala de proficiência Saeb/Prova Brasil	131
Figura 6 – Organograma da SEE/DF	150
Figura 7 – Processo de Regulação da SEE/DF/2010	196

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ciclos do Saeb e suas principais características: de 1990 a 2009	124
Quadro 2 – Participantes da pesquisa por nível/cargo/função na SEE/DF	158
Quadro 3 – Perfil profissional dos participantes da pesquisa	160
Quadro 4 – Perfil acadêmico dos participantes da pesquisa	161
Quadro 5 – Distribuição de turmas/anos do Ensino Fundamental na Instituição E1	162
Quadro 6 – Distribuição de turmas/anos do Ensino Fundamental na Instituição E26	163

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Instituições Educacionais por DRE e localidade – 2009/2010	154
Tabela 2 – Médias Prova Brasil 2005 – 4ªsérie/5ºano do Ensino Fundamental – por DRE ..	155
Tabela 3 – Ideb 2007 das Escolas Classe da DRET/SEE/DF	157
Tabela 4 – Maiores x menores médias de desempenho Prova Brasil (2005 e 2007) das escolas de 4ª série/5ºano do Ensino Fundamental da SEE/DF	185

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACER	– <i>Australian Council for Educational Research</i>
ACT	– <i>American College Test</i>
Aneb	– Avaliação Nacional da Educação Básica
ANEE	– Aluno com Necessidades Educativas Especiais
Anresc	– Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BIA	– Bloco Inicial de Alfabetização
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
Caedu	– Coordenação de Avaliação Educacional
CAED	– Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Capes	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBPE	– Centro Brasileiro de Pesquisa Educacional
Cespe	– Centro de Seleção e Promoção de Eventos
CEF	– Centro de Ensino Fundamental
CEM	– Centro de Ensino Médio
CF	– Constituição Federal
CITO	– <i>The Netherlands National Institute for Educational Measurement</i>
Clad	– Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
Consed	– Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
CRA	– Centro de Referência em Alfabetização
CRPE	– Centros Regionais de Pesquisas Educacionais
Daeb	– Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DF	– Distrito Federal

DRE	–	Diretoria Regional de Ensino
DRET	–	Diretoria Regional de Ensino de Taguatinga
EAPE	–	Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação
E-9	–	<i>Education for All-9</i>
EC	–	Escola Classe
Edurural	–	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
EF	–	Ensino Fundamental
ENEM	–	Exame Nacional do Ensino Médio
ETS	–	<i>Educational Testing Service</i>
EUA	–	Estados Unidos da América
FCC	–	Fundação Carlos Chagas
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundef	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDDF	–	Índice de Desenvolvimento da Educação do Distrito Federal
IDEB	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	–	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IICA	–	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Inep	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES	–	Indicadores dos Sistemas Educacionais
ISCED	–	Classificação Internacional Padronizada da Educação
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLECE	–	Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação
Mare	–	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	–	Ministério da Educação

MESP	– Ministério da Educação e Saúde Pública
NDCPP	– Núcleo de Desenvolvimento Curricular e Políticas Públicas do Ensino Fundamental Anos Iniciais
NIER	– <i>Japanese Institute for Educational Research</i>
Naep	– <i>National Assessment of Educational Progress</i>
NMP	– Núcleo de Monitoramento Pedagógico
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	– Organização dos Estados Americanos
ONU	– Organizações das Nações Unidas
Orealc	– Escritório Regional para a América Latina e o Caribe
PAF	– Plano de Ações Financiáveis
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PCN	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	– Plano Nacional de Educação
PDRAE	– Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
Perce	– Primeiro Estudo Regional Comparativo Explicativo
Pisa	– Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
Pnud	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	– Projeto Político-Pedagógico
Sabe	– Sistema de Avaliação Baiano de Educação
Saeb	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Saep	– Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau
Saepe	– Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SAERS	– Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
Saresp	– Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SAT	– <i>Scholastic Aptitude Test</i>

Saveal	– Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas
SEB	– Secretaria de Educação Básica
SEE	– Secretarias de Estado de Educação
SEEC	– Serviço de Estatísticas da Educação e Cultura
SEE/DF	– Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Sediae	– Secretaria de Avaliação e Informação Educacional
Seneb	– Secretaria Nacional de Educação Básica
Serce	– Segundo Estudo Regional Comparativo Explicativo
Siade	– Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal
Simave	– Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
Spaece	– Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SUBGPIE	– Subsecretaria de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional
Talis	– Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem
TCM	– Teoria Clássica de Medidas
UF	– Unidade da Federação
UFJF	– Universidade Federal de Juiz de Fora
UIS	– Instituto de Estatística da Unesco
UnB	– Universidade de Brasília
Undime	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
WEI	– Programa de Indicadores Mundiais da Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR.....	25
1.1 O poder do Estado e a busca pela eficiência	25
1.2 O capitalismo em crise e a reconfiguração do Estado	29
1.2.1 O declínio do welfare state e a ascensão do modelo neoliberal	38
1.3 O neoliberalismo e a reforma do Estado brasileiro	44
1.4 O Estado avaliador.....	53
CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO NACIONAL PROVA BRASIL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DO ESTADO	68
2.1 Regulação: concepções e objetivos.....	68
2.1.1 Os diferentes níveis da regulação educacional	82
2.2 Avaliação educacional: conceito e evolução	89
2.2.1 A avaliação: da intuição à sistematização	90
2.2.2 Breve história da avaliação: da era dos exames à avaliação educacional	99
2.3 Avaliação educacional em larga escala: origem e características	108
2.4 Trajetória e institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica	112
2.4.1 A institucionalização da Prova Brasil e a regulação educacional.....	125
CAPÍTULO 3: TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA	144
3.1 Objetivos do estudo	144
3.2 Método, abordagem e tipo de pesquisa	145
3.3 Contexto da pesquisa	149
3.3.1 Seleção da instituição pesquisada	149
3.3.2 Os sujeitos da pesquisa nos níveis central, intermediário e local	151
3.4 Caracterização dos sujeitos da pesquisa.....	158
3.5 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados.....	164
CAPÍTULO 4: A PROVA BRASIL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA SEE/DF.....	168
4.1 Perspectivas de análise e interpretação dos dados.....	168
4.2 A política de avaliação nacional Prova Brasil sob a ótica da SEE/DF.....	171
4.2.1 Prova Brasil: os resultados do Saeb chegam às escolas	172
4.2.2 A Prova Brasil sob o olhar da SEE/DF.....	182
4.3 A Prova Brasil e a regul(ação) na SEE/DF	195
4.4 A avaliação nacional Prova Brasil na gestão do ensino fundamental da SEE/DF.....	208
4.4.1. A utilização da Prova Brasil pelas instituições de ensino.....	217
4.5 A Prova Brasil desencadeando políticas e ações no âmbito da SEE/DF	222
CONSIDERAÇÕES FINAIS	229

REFERÊNCIAS	235
APÊNDICE A – Carta de apresentação nível central/SEE/DF	252
APÊNDICE B – Carta de apresentação nível intermediário/SEE/DF	253
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista nível central/SEE/DF	254
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista nível intermediário/SEE/DF.....	255
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista nível local-grupo1/SEE/DF	257
APÊNDICE F – Roteiro de entrevista nível local-grupo 2/SEE/DF.....	259
APÊNDICE G – Declaração de consentimento	261
ANEXO A – Matriz de Referência Saeb/Prova Brasil	262
ANEXO B – Cartaz com os dados da escola Prova Brasil 2005.....	265
ANEXO C – Cartaz Prova Brasil 2005 – dados de desempenho da escola	266
ANEXO D – Descrição dos níveis de desempenho Prova Brasil.....	267

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de Mestrado, desenvolvida no Programa Pós-Graduação em Educação, da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à área de concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE), linha de Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, eixo da Avaliação de Políticas Públicas para a Educação, com corte no processo de regulação instaurado na rede pública de ensino, por meio da política de avaliação Prova Brasil, a qual integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Esse estudo se inscreve no campo das políticas públicas de avaliação da Educação Básica, entendidas como um campo de produção cultural, decorrente das novas exigências derivadas da globalização e da competitividade econômica, no qual as autoridades estatais fazem alianças e desenvolvem estratégias de maneira a hegemonizar as orientações acerca da avaliação (BONAMINO, 2002). Nessa perspectiva, considera-se que tais políticas estão pautadas na lógica da responsabilização das escolas, Municípios, Estados e Distrito Federal (DF) pelos resultados de qualidade das redes de ensino e se caracterizam como novo instrumento utilizado pelo Estado para regular o sistema educacional (CASTRO, 2009; COSTA, 2009).

A temática da regulação da educação tem garantido espaço no campo de estudo das políticas públicas educacionais. Apesar de esse não ser um vocabulário recente, ele despontou com força nas discussões acadêmicas, especialmente, nos últimos vinte anos do século 20, período em que a avaliação sistêmica tornou-se o instrumento regulador prioritário das políticas estatais.

A mudança do papel estatal frente à condução das políticas públicas é apontada por muitos autores, dentre eles Anderson (1995), Behring e Boschetti (2008), Faleiros (2000), Mészáros (2002) e Pereira (2008a), como consequência da crise vivenciada pelo sistema capitalista, nos anos 1970. Nesse período, com o esgotamento do modelo político-administrativo que orientou o desenvolvimento econômico no *welfare state*, o Estado passou a ser questionado sobre suas reais funções e a eficácia de sua intervenção na realidade social.

Com efeito, sob a influência da doutrina neoliberal, os Estados nacionais iniciam um amplo processo de reforma que, em geral, buscava diminuir sua interferência no plano econômico, conter os gastos e aumentar o controle dos resultados de suas políticas, para garantir a melhoria da eficiência e excelência nos serviços prestados. Nesse contexto, as avaliações assumem uma posição estratégica nas agendas governamentais, pois se acreditava

que elas contribuiriam para a qualidade da administração pública e dariam sustentabilidade à reforma. Isto porque as atividades avaliativas permitiam controlar os resultados obtidos, responsabilizar os prestadores de serviço pelos resultados a partir da prática do *accountability*¹, bem como transmitir a imagem de um Estado que se preocupa e respeita os interesses dos cidadãos (CLÍMACO, 2005).

Dessa forma, a avaliação passou a ser uma atividade presente em todos os setores sociais, tornando-se o eixo norteador do processo regulatório estatal, no qual impera o controle de resultados nos empreendimentos da administração pública. Todavia, foi no campo educacional que as avaliações ganharam proeminência, pois o conhecimento passou a ser elemento chave para o desenvolvimento da economia mundial, que acompanhava o ritmo das mudanças tecnológicas, das descobertas científicas e inovações.

A partir desse entendimento, o Estado mudou a sua gestão e responsabilidade para com os serviços educacionais, promovendo a reorganização gerencial da educação. No âmbito legal, a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu Artigo 206, fixou os princípios do ensino brasileiro, dentre os quais, destacamos: (a) a gestão democrática, estabelecida no inciso VI, que incrementou a capacidade das escolas tomarem decisões; e (b) a garantia de padrão de qualidade, prevista no inciso VII. Além disso, para tornar as instituições escolares mais eficientes e produtivas, a referida CF em seus Artigos 211, 212 e 213 estabeleceu, respectivamente, a organização descentralizada dos sistemas de ensino entre os entes federativos, a descentralização administrativa e financeira do ensino para os governos locais e os recursos públicos que seriam destinados às escolas.

Essa garantia constitucional possibilitou ao Estado criar mecanismos para que a melhoria da qualidade educacional se concretizasse, por meio do aumento do controle sobre o funcionamento escolar via avaliações e da responsabilização das instituições de ensino pelos resultados obtidos.

Com a prática das avaliações, o Estado reforçou seu poder regulatório sobre o sistema educacional à medida que a administração das redes de ensino foi descentralizada (BONAMINO, 2003). Assim, a autonomia pedagógica das redes escolares acaba sendo cerceada, pois é o poder central que determina os objetivos, a missão e o nível de qualidade que devem ser alcançados de maneira a atender às demandas do mercado competitivo

¹ De acordo com Vianna (2005) e Dias Sobrinho (2003), podemos dizer que não há uma tradução exata para esse termo na língua portuguesa. Ele comumente é traduzido como “responsabilização”, “prestação ou rendição de contas” à sociedade.

internacional. Essa crescente prática da avaliação demarca a mudança no modelo estatal vigente, que passou a ser denominado por Neave (2001) de “Estado avaliador”.

Seguindo esse fluxo, sob o comando dos organismos internacionais, os países latino-americanos, no final dos anos 1980, colocaram em marcha os processos de avaliação, também articulados às intenções de reforma estatal. No caso do Brasil, em 1990 foi criado o Saeb, com o propósito de monitorar a qualidade do ensino e verificar a equidade e a eficiência do sistema de educação básica.² A avaliação e a descentralização, anunciadas na CF/1988, recebem a marca de políticas estatais nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1999-2002). Com a finalidade de redirecionar a prática e a política educacional aos moldes de um “Estado avaliador brasileiro”, esse governo inicia seus trabalhos empreendendo uma ampla reforma educacional.

Nesse contexto, em setembro de 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, com vista a induzir os governos locais a efetivarem a descentralização e o padrão de qualidade anunciados na CF/1988. Com esse fim, modifica a redação de artigos da CF, dentre os quais estão o 211 e 212, redefinindo o papel do Estado frente aos serviços na área educacional e centraliza a avaliação educacional em seu poder (BONAMINO, 2002; 2003).

Conseqüentemente, a prática da avaliação educacional sistêmica tornou-se uma tarefa estatal, por meio da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394, em dezembro de 1996, sendo realizada com o intuito de garantir a melhoria da qualidade do ensino. De acordo com Cury (1998), a “avaliação é o eixo nodal da LDB, [pois entregou...] nas mãos da União um poder tão grande que jamais governo algum o deteve.” (p. 76). O autor enfatiza que a referida legislação demarcou e instrumentalizou um caminho para a construção de um “sistema nacional de avaliação”, deixando para traz o projeto da constituição de um “sistema nacional de educação”.

Outra legislação promulgada foi a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro, de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A mencionada lei, na perspectiva da descentralização e autonomia escolar, operacionaliza o novo mecanismo para a distribuição de recursos financeiros

² O planejamento das duas primeiras aplicações do Saeb, em 1990 e 1993, não esteve centralizado no governo federal. Ao contrário, como elucida Bonamino (2002), ocorreu a participação direta de professores, técnicos das Secretarias de Educação, especialistas, agentes da administração pública e técnicos do Banco Mundial (BM). A organização do Saeb ficou centralizada no âmbito do governo federal a partir do primeiro mandato de FHC, que se destacou pelo número de leis, dentre outros normativos, com o propósito de reformar a educação brasileira. Além disso, segundo a autora, o fato de o Saeb possuir um desenho amostral, preservando a identidade das instituições de ensino participantes, não lhe agrega sinais de que endossava a avaliação com a finalidade de promover a classificação e competição entre escolas.

destinados à educação e reforça a necessidade de a gestão administrativa e pedagógica ser local (BONAMINO, 2002). Por fim, a instituição do Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, por meio da Lei nº 10.172, reforça o papel da avaliação para elevar a qualidade do ensino.

Amparado por este contexto legal, o Saeb, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC), se consolida como um importante instrumento da política pública. Durante cada aplicação os dados coletados permitiram montar um quadro sobre a evolução do desempenho do sistema educacional e dos diversos fatores incidentes na qualidade do ensino (BRASIL, 2003). Dessa maneira, as autoridades públicas puderam monitorar as políticas públicas educacionais e definir ações voltadas para a correção de deficiências detectadas.

Em 2005, antes de aplicar seu oitavo ciclo³, o Saeb foi reformulado pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março, passando a ser composto por dois processos avaliativos: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. A Aneb manteve os procedimentos da avaliação amostral, das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica.

No conteúdo do discurso oficial, a criação da Prova Brasil visava atender às demandas dos gestores públicos por informações mais precisas sobre a realidade educacional, pois ao participarem da avaliação em larga escala, os estados e municípios precisavam conhecer a realidade de suas escolas (FRANCO, 2004). Além disso, ao idealizar uma avaliação que retratasse o desempenho de cada unidade escolar, as autoridades públicas buscavam atender as críticas dos acadêmicos frente às limitações do Saeb amostral.

Desde meados dos anos 1990, os estudiosos da temática destacavam que uma avaliação amostral, em larga escala, realizada com o propósito de melhorar a qualidade do sistema educacional, deveria primeiro mobilizar as comunidades escolares (LAPOINTE, 1995; NEVO, 1997). E, ainda outros acadêmicos, ao analisar o Saeb, não refutavam que ele, até então, tinha gerado informações qualificadas, permitindo conhecer a realidade do ensino brasileiro e aperfeiçoar as ações da política educacional. No entanto, apontavam que a estrutura e operacionalização dessa avaliação não estavam contribuindo para um maior

³ Os ciclos do Saeb serão apresentados no Quadro 1, no capítulo 2.

envolvimento das redes de ensino, dificultando a utilização dos dados coletados pelas escolas e gestores estaduais e municipais de educação (BONAMINO, 2002; VIANNA, 2003; 2005).⁴

Sendo assim, em 2005 a Prova Brasil foi implementada pelo Inep, seguindo uma metodologia similar à utilizada no Saeb. Os testes de Língua Portuguesa e Matemática, com foco, respectivamente, em leitura e resolução de problemas foram aplicados aos estudantes da rede pública, concluintes dos anos iniciais (4^a série/5^o ano) e finais (8^a série/9^o ano)⁵ do Ensino Fundamental.

Com a Prova Brasil, o governo federal inova o Saeb disseminando resultados por unidade escolar. Os objetivos da nova avaliação, enfatizados no discurso oficial, podem ser sintetizados em: (i) produzir informações para subsidiar os gestores públicos na elaboração de políticas e no direcionamento de seu apoio técnico e financeiro voltados para a necessidade de cada instituição escolar para o desenvolvimento da rede e superação das desigualdades existentes; (ii) promover o debate e auxiliar no aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e administrativo das equipes escolares com vista a melhorar a qualidade do ensino; (iii) ampliar a capacidade técnica e o conhecimento científico das universidades, dentre outras instituições, sobre a avaliação educacional; e (iv) prestar contas à sociedade da qualidade da educação ofertada nas escolas públicas.

No entanto, quando do meu ingresso, em 2005, no Inep, como servidora da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), a qual coordena todo o processo de planejamento e execução do Saeb, foi possível perceber que a disseminação dos resultados da Prova Brasil não promoveu o seu uso como subsídio para os planejamentos dos gestores públicos e escolares. Isso porque as estratégias adotadas para comunicar os dados produzidos vinham dando maior ênfase aos *rankings* entre escolas, do que à compreensão e análise pedagógica das médias de desempenho a partir das especificidades das instituições e redes.

Este fato motivou-me, no ano de 2007, a realizar um estudo *lato sensu*, para investigar o entendimento que uma escola, da rede pública do DF, possuía sobre os resultados

⁴ Por ser amostral, o Saeb produzia resultados gerais por Unidade da Federação (UF) e regiões, apresentando os dados das redes pública e privada municipal, estadual e federal. Desta forma, municípios e estados não tinham como identificar o seu resultado individualizado.

⁵ Desde 2001, com a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, foi estabelecida como meta nacional a inserção de crianças de seis anos no Ensino Fundamental (EF) obrigatório. A ampliação do EF para nove anos se torna obrigatória pela Lei 11.114, de 2005, com prazo de adequação até 2010. Com isso, desde 2001, em muitas Secretarias de Estado de Educação a 4^a série do EF de oito anos equivale ao 5^o ano e a 8^a série equivale ao 9^o ano do ensino fundamental de nove anos. No caso da Secretaria de Estado de Educação do DF, a Portaria nº 486, de 2009, determinou que o uso da nomenclatura série/ano para o EF do período de 2010 a 2016. Então, neste trabalho ao tratar das séries ou anos de estudo do EF, vamos utilizar: 4^a série/5^o ano e 8^a série/9^o ano.

dessa nova avaliação e se os tinha utilizado para o planejamento do trabalho pedagógico em sala de aula. O resultado daquele estudo mostrou que a escola tinha pouco conhecimento sobre a avaliação, e que os dados gerados não promoveram mudanças significativas no cotidiano escolar.

No primeiro semestre desse mesmo ano, com o lançamento, pelo MEC, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) articulado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), também verificamos que a Prova Brasil passa a se caracterizar como política do Estado para regular e manter o controle da educação e não, necessariamente, para melhorar a qualidade das diversas e desiguais condições de ensino. A partir do Ideb, que combina dois indicadores (fluxo escolar e médias alcançada na Prova Brasil e Saeb), o governo determinou metas para cada escola e redes de ensino. Dessa forma, o discurso das autoridades públicas muda de direção, saindo das possibilidades de melhorias pedagógicas que a avaliação agregava ao ensino para o alcance de notas determinadas no Ideb.

Nesse sentido, no intuito de mobilizar os gestores públicos e escolares para o cumprimento das metas do PDE e, conseqüentemente, do Ideb, o MEC promoveu, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), em parceria com o Inep, a ação denominada “Caravana da Educação”. O Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, junto com técnicos do ministério e do Inep, percorreram as 27 unidades da Federação (UF), proferindo palestras sobre a Prova Brasil, o Censo Escolar, as metas do Ideb e as diretrizes para se efetivar o PDE aos secretários de educação estaduais e municipais, além de técnico das secretarias. A proposta era fornecer informações aos gestores, de maneira que pudessem compreender a composição do Ideb e, assim, seguir as diretrizes e as metas traçadas.

Essa estratégia do governo federal desencadeou uma série de outras ações pelos gestores públicos em seus estados e municípios, para preparar seus profissionais para a segunda edição da Prova Brasil, pois era necessário alcançar a meta do Ideb. Dentre as Secretarias de Estado de Educação (SEE), destacamos a do DF, objeto de análise do presente estudo, que dois meses antes da segunda edição da Prova Brasil, realizada em 2007, organizou oficinas de trabalho no intuito de apresentar aos diretores escolares, coordenadores pedagógicos e aos dirigentes de suas quatorze (14) Diretorias Regionais de Ensino (DRE), os objetivos da Prova Brasil e do Ideb. Também, promoveram a aplicação de um teste denominado de “Prova Brasília”⁶, para preparar suas escolas para a avaliação nacional.

⁶ A “Prova Brasília”, aconteceu no dia 28 de setembro de 2007, avaliando cerca de 60 mil alunos da(o) 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano da rede pública do DF. De acordo com a SEE/DF, um dos objetivos da prova era: preparar seus alunos para a 2ª edição da Prova Brasil. (SECRETARIA [...], 2009)

Não desconsiderando a validade das informações e possibilidades abertas pela Prova Brasil, com a disseminação de resultados por unidade escolar, notamos que a forma na qual ela vinha sendo operacionalizada parecia servir aos propósitos do “Estado avaliador brasileiro” na educação básica. Nossa constatação se justifica porque, ao promover a divulgação dos dados produzidos pelas unidades escolares, essa nova avaliação externa agregou ao diagnóstico, inicialmente oferecido pelo Saeb, as noções de transparência e de prestação de contas – *accountability* (GREMAUD, 2009).

Apesar de o discurso oficial enfatizar a Prova Brasil como uma iniciativa de avaliação comprometida com a melhoria do ensino nas escolas públicas, ela também instaura a nova regulação de controle estatal. O Estado, além de monitorar as políticas públicas, criou novas exigências para as redes e escolas municipais, estaduais e do DF, a fim de padronizar o sistema educacional na busca pela qualidade do ensino.

O discurso oficial parece coerente ao associar a atividade avaliativa à gestão pública e pedagógica, visando à melhoria da qualidade da educação. Porém, percebemos que a forma que a Prova Brasil tem sido conduzida tem contribuído mais para a elaboração de *rankings* e competições entre escolas do que para a melhoria da gestão da rede de ensino.

Mesmo instaurando um maior controle estatal sobre as instituições escolares, acreditamos que a Prova Brasil despertou a atenção de todos os envolvidos no processo educacional, para o nível de ensino ofertado nas escolas. Consideramos que o fato de as informações retornarem para a unidade escolar pode ampliar a possibilidade de gestores e educadores gerarem estratégias mais pontuais que visem superar os desempenhos insatisfatórios e instaurar uma autorregulação, no sentido de autoavaliação das escolas. Todavia, para que isso ocorra, é necessário que os atores escolares e gestores públicos participem ativamente de todas as etapas da avaliação e, além disso, que sejam auxiliados a interpretar e utilizar os resultados no planejamento de suas ações.

Nesta perspectiva foi no intuito de conhecer e compreender os possíveis efeitos da avaliação nacional Prova Brasil para a regulação das redes públicas de ensino que, do universo das 27 UF, elegemos a Secretaria de Estado de Educação do DF (SEE/DF). Desta forma, estabelecemos como objeto de estudo as implicações da Prova Brasil para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF.

A relevância desse estudo deve-se, primeiramente, à repercussão que a Prova Brasil obteve após o estabelecimento das metas do Ideb, em 2007, sendo enfatizada nos

pronunciamentos do governo federal, transmitidos pelos principais meios de comunicação⁷, como um instrumento que auxiliaria o planejamento pedagógico das escolas, visando à melhoria da qualidade da educação no País. Além disso, dentre as políticas públicas de Estado, é a avaliação que tem ganhado maior destaque como propulsora de uma gestão educacional que articule aspectos quantitativos e qualitativos das escolas e redes, para melhorar o nível do ensino. Segundo, porque a temática da regulação educacional empreendida pelo Estado, por meio dessa avaliação, ainda não foi alvo de muitas análises e estudos acadêmicos.

A escolha da temática também foi motivada pela minha experiência profissional no âmbito da Daeb/Inep, nos trabalhos atinentes à Prova Brasil. No cotidiano das atividades desenvolvidas, sejam em reuniões com técnicos das SEE das 27 UF ou em seminários sobre avaliação realizados para professores e técnicos de determinadas Secretarias, pude perceber que as dúvidas do público vinculado à área educacional estavam concentradas em melhorar o Ideb e não em analisar os aspectos pedagógicos diagnosticados pela avaliação nacional. Diante desses elementos, nos questionamos: de que maneira o Saeb emerge como instrumento de política pública educacional? Como o Estado brasileiro foi incorporando a avaliação no processo de regulação da educação básica? Quais as diferenças e os avanços sofridos pelo Saeb com a criação da Prova Brasil? Que modalidades de regulação a Prova Brasil possibilita? Estas avaliações trazem benefícios para a área educacional? O Estado poderia prescindir das avaliações para o planejamento das políticas?

Por fim, a essas indagações pessoais se juntaram outra razão e motivação que serviram de estímulo para investigar a referida temática: a possibilidade de identificar e apresentar aos docentes e gestores públicos as potencialidades da avaliação, seja para aprimorar o trabalho pedagógico, bem como para reduzi-lo a um padrão mínimo de qualidade desvinculado das realidades e necessidades locais. Dessa forma, ao desvelar e refletir sobre a regulação da educação via avaliação, poderemos abrir espaço para que um novo sentido entre avaliação e gestão educacional seja construído.

Frente a essas considerações, que delineiam a problemática do nosso estudo, definimos nossa questão central de pesquisa: em que medida os dados gerados pela Prova Brasil 2007 são utilizados pelos gestores públicos da SEE/DF para regular a rede de ensino, com foco na melhoria da qualidade dos anos iniciais, do Ensino Fundamental, ofertado em suas escolas?

⁷ No ano de criação do Ideb, em 2007, o governo federal elaborou uma campanha exibida na TV e rádio para mobilizar professores, pais e estudantes a acompanharem a aplicação da Prova Brasil e o Ideb das escolas públicas.

Nossa questão de pesquisa, por sua vez, está apoiada em quatro indagações:

- Qual o entendimento dos gestores da SEE/DF a respeito da Prova Brasil como política de avaliação para o Ensino Fundamental no País?
- Em que medida a SEE/DF se articula às suas DRE e escolas, a fim de mobilizá-las e orientar para o dia da aplicação e uso dos resultados da Prova Brasil?
- Até que ponto a SEE/DF se pautou nos resultados da Prova Brasil 2007 para o planejamento de estratégias e elaboração de políticas públicas para o Ensino Fundamental, com ênfase para os anos iniciais, 4^a série/5^o ano;
- Quais as políticas elaboradas pela SEE/DF para o Ensino Fundamental com foco para os anos iniciais, a partir da análise dos resultados da Prova Brasil aplicada em 2007?

No intuito de buscarmos possíveis respostas para tais questionamentos, nosso estudo tem como objetivo geral analisar em que medida os resultados da Prova Brasil 2007 têm servido de subsídios para a SEE/DF regular a rede de ensino, visando à melhoria da qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental ofertado em suas escolas. A partir do objetivo geral, traçamos os seguintes objetivos específicos:

- analisar o entendimento dos gestores da SEE/DF a respeito da Prova Brasil como política de avaliação para o Ensino Fundamental no País;
- examinar de que maneira a SEE/DF se articula às DRE e suas respectivas escolas, a fim de mobilizá-las e orientar para aplicação e uso dos resultados da Prova Brasil;
- analisar em que medida a SEE/DF se pautou nos resultados da Prova Brasil 2007 para o planejamento de estratégias e elaboração de políticas públicas para o Ensino Fundamental, com ênfase nos anos iniciais, 4^a série/5^o ano;
- investigar quais das políticas públicas elaboradas pela SEE/DF para o Ensino Fundamental, com foco nos anos iniciais, foram desencadeadas pela análise dos resultados da Prova Brasil aplicada em 2007.

Diante da especificidade do nosso objeto de estudo, elegemos a pesquisa de tipo exploratório e o método fenomenológico-hermenêutico para norteá-la. A abordagem utilizada

foi a qualitativa, recorrendo à análise documental e às entrevistas semiestruturadas com: i) gestores dos setores da SEE/DF, responsáveis pelo planejamento e coordenação dos trabalhos do Ensino Fundamental e das avaliações; ii) gestor e equipe pedagógica da Diretoria Regional de Taguatinga (DRET); iii) equipe de duas escolas da DRET, que oferecem apenas as séries/anos iniciais do Ensino Fundamental e que tenham obtido, uma o maior e a outra o menor Ideb em 2007⁸. Cabe esclarecer que o alcance do nosso quarto objetivo esteve atrelado às duas instituições pesquisadas, pois acreditamos que as políticas apenas se concretizam quando chegam às escolas. O detalhamento da metodologia da pesquisa será feito no Capítulo 3.

Para obtermos respostas às perguntas norteadoras da investigação empreendida, o Capítulo 1 desta dissertação, partindo do pressuposto que a avaliação educacional é uma das políticas de Estado, contextualiza algumas das redefinições dos papéis estatais no período de 1929 a meados dos anos 1990. Dessa forma, foi possível perceber que a política de avaliação ganha proeminência numa configuração específica de Estado, classificada por Neave (2001) de “Estado avaliador”.

O Capítulo 2 privilegia o debate de dois temas centrais: a regulação e a avaliação educacional. Logo na sua abertura discute o conceito de regulação, suas modalidades e níveis. Em seguida esboça o nosso entendimento de avaliação educacional, os condicionantes históricos da instituição do sistema de avaliação nacional e as características da Prova Brasil.

No Capítulo 3, as estratégias metodológicas eleitas para o desenvolvimento do estudo foram descritas. Também apresentamos os objetivos gerais e específicos, bem como a seleção das áreas e atores entrevistados no âmbito da SEE/DF.

Por fim, tomando como referência os objetivos específicos da pesquisa, o Capítulo 4 analisa e interpreta os dados coletados nas entrevistas semi-estruturadas realizadas *in loco*, levando em conta, também, os documentos analisados e o referencial teórico discutido nos capítulos anteriores.

⁸ O Ideb é calculado de dois em dois anos a partir do resultado que cada escola obtém na Prova Brasil. O Ideb referente ao ano de 2005 foi divulgado junto com o de 2007, no momento em que ocorreu o seu lançamento.

CAPÍTULO 1: A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR

Neste primeiro capítulo apresentamos o cenário de referência das políticas públicas de avaliação educacional, tendo em vista que o nosso objeto de estudo está circunscrito neste campo. Nossa intenção, porém, não é a de estabelecer uma relação de causa e efeito, tão pouco de esgotar o debate, mas de apreender alguns condicionantes históricos e retirar deles elementos que contribuem para discussão e análise do uso das avaliações educacionais pelo Estado como instrumento de regulação educacional.

Para tanto, partimos da premissa de que a avaliação educacional é uma política pública estatal com fim regulatório, consolidada no Brasil e em vários países na década de 1990. Assim, constatamos a necessidade de esboçar os traços característicos do modelo estatal prevalente nessa década, pois as políticas tendem a refletir os diferentes papéis assumidos pelos Estados nacionais no decurso da história.

Diante disso, dividimos este capítulo em três seções: (i) na primeira fazemos uma discussão sobre algumas concepções de Estado, visando balizar a percepção da ação estatal no que se refere às políticas públicas; (ii) na segunda contextualizamos alguns aspectos da crise global do capitalismo e suas implicações na redefinição do papel assumido pelos Estados nacionais; (iii) na terceira debateremos sobre o “Estado avaliador” e sua influência no campo da política de avaliação nacional e internacional.

1.1 O poder do Estado e a busca pela eficiência

Para empreendermos uma investigação sobre as implicações da política de avaliação nacional Prova Brasil para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF, objeto do presente estudo, é relevante refletirmos sobre o(s) significado(s) do Estado. Isto porque, tal como argumenta Höfling (2001), para compreendermos uma política implementada por um governo devemos levar em conta as ações e posturas de intervenção estatal que o sustentam.

Diante da complexidade em torno do tema Estado, não pretendemos abordar incansavelmente uma ou várias teorias. Nosso intuito é apresentar alguns pressupostos

teórico-conceituais que servirão de referência para compreendermos os distintos papéis assumidos pelos Estados nacionais, em determinados períodos históricos.

A discussão sobre o Estado e seu papel frente à sociedade não é uma prerrogativa da área educacional, mas está presente em discussões dos mais diversos segmentos sociais: sindicatos, associações, movimentos sociais, empresas, ambientalistas, meios de comunicação, partidos políticos, dentre outros.

Segundo Cicco e Gonzaga (2009), uma das primeiras obras que discorreu sobre o Estado foi a de ciência política de Nicolau Maquiavel (1469-1527), denominada “O Príncipe”, publicada em 1513. Os autores explicitam que Maquiavel não formulou um conceito ou teoria sobre o Estado, mas o percebeu como uma forma de poder centralizado e mantido pelo soberano, por meio da regularização das relações da coletividade humana.

Etimologicamente, o termo Estado é derivado de um substantivo do latim, *status*, relacionando-se com o verbo *stare*, que significa “estar firme” (CUNHA, 1986). Neste sentido, o conceito de Estado é muitas vezes utilizado para designar determinada sociedade política estável, que é orientada e controlada por um soberano, seja ele um monarca, presidente ou grupo detentor do poder em dado território.

A ideia de Estado absoluto se tornou realidade apenas no início da chamada Idade Moderna (séculos XV-XVIII). Com o declínio do feudalismo e origem do capitalismo, a velha ordem social sofreu transformações e novas formas de governo se desenvolveram (CARNOY, 1988). O Estado deixou de ser confundido e associado à pessoa do governante e se constituiu com o papel de administrar os interesses dos diferentes grupos presentes na sociedade. Assim, Estado e sociedade desenvolveram vínculos pautados nas relações sociais, tanto no sentido econômico, como político e cultural. Para Ianni (1986), o Estado pode ser entendido como criatura da sociedade e a esse respeito elucida:

O Estado existe na medida em que é o lugar de encontro e expressão do indivíduo e sociedade, a parte e o todo. Em alguma medida, o poder estatal sempre reflete algo do conjunto, de todos, ao mesmo tempo em que expressa os interesses de grupos e classes. (p. 55)

Diante disso, podemos entender que o Estado é constituído por um conjunto de diferentes e contraditórios interesses das classes e grupos sociais dominantes, incluindo civis e militares, nacionais e estrangeiros. Temos, assim, a existência de uma espécie de “bloco de poder” que conduz o Estado e a vida da população.

Segundo Bobbio (1987), antes da Idade Moderna, o termo *civitas* era utilizado para se remeter às diversas formas de governos existentes. Com o passar do tempo, a palavra Estado deixou de ser empregada de maneira genérica, indicativa das formas de governo, adquirindo um significado específico, relacionado à posse permanente e exclusiva de um território, bem como do comando ou poder exercido sobre seus respectivos habitantes. Diante disso, o autor define o Estado como a máxima organização de um grupo de indivíduos, dentro de um determinado território em virtude de um poder de comando.

No conceito de Estado elaborado por Weber (1973), a partir de suas constatações ante a sociedade capitalista, típica dos países ocidentais, também podemos perceber a ideia de poder. Para ele, “o Estado, como todas as associações políticas que o precederam historicamente, é uma relação de domínio de homens sobre homens, suportada por meio de violência legítima” (p. 50). O autor denomina esse Estado, oriundo dos países ocidentais capitalistas, de Estado moderno ocidental ou racional. O Estado racional, diferente de outras formas estatais como as de base patriarcal e patrimonial, se caracteriza por ser uma associação política e, por este motivo, é definido pelo conteúdo específico de sua ação: o uso da violência, a coação física legítima. Nessa lógica, existe uma forte relação entre o Estado e a violência, pois o que fundamenta o seu domínio sobre o grupo de indivíduos que estão no seu território é a violência, a ação pautada no uso da força.

Para exercer seu domínio, o Estado racional precisa que um conjunto de pessoas (a comunidade humana) obedeça e, ao mesmo tempo, reconheça como legítima a autoridade daqueles que dizem ser os detentores do poder em determinado território. Sendo assim, se as pessoas não reconhecessem tal coação ou violência como legítima, não existiria o Estado, mas, sim, outra forma de organização, chamada de anarquia (WEBER, 1973).

No Estado racional moderno existe a preponderância do domínio de caráter racional legal, que se fundamenta na crença da validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legitimidade dos chefes de Estado designados nos termos da lei. As autoridades estatais legitimadas pelo domínio racional legal, por exemplo, um Presidente da República e seus Ministros de Estado, devem obedecer e orientar suas ações pelas regras do direito que foram racional e legalmente instituídas. Da mesma forma, todos os cidadãos devem se submeter ao Estado nos termos de tais regras legais.

A forma mais típica desse domínio racional-legal é a burocracia, considerada por Weber (1999) como o meio pelo qual se expressam as regras legais e age o Estado racional moderno. A burocracia é, então, entendida como a forma mais racional de exercício de dominação do Estado, pois

[...] alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefa (WEBER, 1994, p. 145).

Percebemos, então, que a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance do que foi planejado. Ela é uma organização caracterizada por uma sistemática divisão do trabalho, com o propósito de se adequar aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí o aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições dos indivíduos e as regras que devem seguir. Cada participante da organização assume um cargo e/ou função específico(s), de acordo com suas habilidades, competências e responsabilidades. Sendo assim, o Estado racional, que nasce do capitalismo, tem como motor de seu desenvolvimento a burocracia que tudo prevê, controla e calcula, com o objetivo de atingir seus objetivos de eficiência: maiores lucros com baixo custo.

Podemos perceber que as concepções de Estado até então apresentadas não se pautam nas políticas estatais, mas centram-se na relação de poder exercida pelo Estado dentro de determinado território. Esta preocupação, de estudar o Estado tendo como foco a elaboração das políticas públicas, sobretudo as sociais (PEREIRA, 2008b), ocorreu quando o capitalismo apresentou seus primeiros sinais de crise.

Frente à necessidade de reerguer o sistema capitalista, os Estados nacionais iniciam um movimento de reconfiguração das ações e papel estatal, buscando a manutenção de sua estrutura e poder. Nesta dinâmica, vão surgindo diferentes modelos de Estado, nos quais as políticas sociais, inclusive as de educação, assumem função estratégica.

Nesse sentido, a política pública de avaliação educacional surgirá no interior de determinado modelo estatal, o qual critica a forma burocrática de ação do Estado racional preconizado por Weber (1973; 1994). No entanto, consideramos que a sofisticada e rigorosa tecnologia utilizada para a implementação das avaliações educacionais, como a Prova Brasil, expressam uma nova configuração da racionalidade burocrática presente nas ações empreendidas pelo Estado para alcançar a eficiência almejada.

Destacamos, assim, a relevância de buscarmos elementos que nos ajudem a traçar possíveis respostas para os nossos questionamentos: quais acontecimentos, no âmbito do capitalismo, desencadearam a redefinição do papel do Estado? Em que medida as políticas de

avaliação refletem as demandas do mundo econômico? Em que modelo estatal desponta a Prova Brasil?

1.2 O capitalismo em crise e a reconfiguração do Estado

As diversas crises pelas quais passou o capitalismo, entre o final dos anos 1920 e início dos anos 1980, tiveram vasta amplitude e afetaram profundamente “todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106). Isto quer dizer que nos períodos pós-crise, os Estados foram compelidos a buscar novas estratégias para conduzir suas ações, alterando as relações econômicas, políticas e sociais que até então vigoravam.

Neste período, os Estados nacionais enfrentaram um complexo processo de transformação na estrutura, função e formas de regulação que exerciam nos diversos setores da vida social, em prol da manutenção e desenvolvimento do sistema capitalista. Apesar de encontrarmos similaridades nos processos de redefinição dos papéis estatais, cada Estado nacional realizou mudanças seguindo seu próprio ritmo e de acordo com as particularidades de seu contexto. Diante das redefinições nas funções estatais, vão se configurando modelos ou modos diferentes de funcionamento do Estado.

Uma das novas configurações assumidas pelo Estado, a partir da década de 1980, será traduzida pela expressão “Estado avaliador” (NEAVE, 2001). Este modelo estatal é assim caracterizado pelo crescente uso que faz das avaliações em diversos setores, inclusive no educacional, como um mecanismo chave na condução de seus empreendimentos.

Considerando o papel ocupado pelo Estado no processo decisório das políticas sociais é relevante situar a avaliação nacional Prova Brasil no interior de determinado modelo estatal. Para tanto, discutiremos algumas das reconfigurações sofridas pelo Estado a partir de duas das principais crises do capitalismo, a primeira desencadeada no ano de 1929, denominada de “grande depressão”⁹, e a segunda com a crise do petróleo¹⁰, na década de 1970.

⁹ A “grande depressão, conhecida como “Crise de 1929”, foi caracterizada por um enorme declínio econômico que assolou o mundo. A crise teve início no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando foi registrado o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova Iorque, terminando apenas com a Segunda Guerra Mundial. O mundo sentiu os efeitos dessa crise, que variou sua intensidade de país a país e acelerou o processo de industrialização. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; PEREIRA, 2008a; 2008b)

A opção de realizar este recorte no vasto e intrincado campo da crise do capitalismo, deve-se ao fato desses dois acontecimentos terem acarretado uma profunda reforma dos Estados Nacionais e, conseqüentemente, de seus processos regulatórios. A nova forma de regulação estatal, que passou a vigorar após estas duas crises foram materializadas nas políticas públicas, dentre as quais estão as do campo educacional. Tais políticas empreendidas pelos Estados estavam a serviço de um determinado modelo econômico-social, destinado a reproduzir e manter o sistema capitalista (AZEVEDO; GOMES, 2009).

Um dos primeiros sinais de crise do capitalismo pode ser relacionado ao enfraquecimento das bases do liberalismo¹¹, no final do século XIX e início do século XX. A ideologia liberal defendia que o “equilíbrio” da vida em sociedade era possível por meio da livre ação do mercado (FALEIROS, 2000). Sendo assim, caberia ao mercado a regulação social, enquanto o Estado se limitaria a garantir as condições para o bom funcionamento da economia. No entendimento de Bobbio (1988), o Estado liberal tem apenas três funções: (i) defender os indivíduos e o território contra ataques de inimigos externos; (ii) proteger os indivíduos de ofensas que possam ser realizadas por outros indivíduos; e (iii) prover obras públicas, quando essas não puderem ser executadas pela iniciativa privada.

Todavia, o ideário liberal perde credibilidade frente às várias crises deflagradas pela concentração de riqueza, desemprego em massa e pobreza da população, sendo, inclusive, combatido pelos trabalhadores que começavam a se organizar na luta por direitos. Além disso, em paralelo, ocorreu em 1917, na Rússia, a Revolução Bolchevique¹² que contribuiu para o enfraquecimento da legitimidade capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). O conjunto desses acontecimentos culminaria na “grande depressão” (1929–1932), considerada a maior crise econômica mundial enfrentada, até este período, pelo capitalismo.

Nos anos de 1930, os Estados começavam a delinear estratégias para combater os efeitos da “grande depressão” e recuperar as economias, mas as interromperam visto que a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi deflagrada. Nesse contexto, percebeu-se que a

¹⁰ A crise do petróleo ocorreu em cinco fases, todas depois da Segunda Guerra Mundial, provocada pelo embargo dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP (Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela) e Golfo Pérsico de distribuir petróleo para os Estados Unidos e países da Europa (PEREIRA, 2008a). O período aqui destacado compreende as fases nas quais a crise foi mais intensa.

¹¹ O liberalismo confia a regulação econômica e social às chamadas forças livres do mercado. Os indivíduos são percebidos como agentes econômicos, que baseados em uma racionalidade, empreendem suas ações de maneira a favorecer a condução do mercado para seu equilíbrio natural. (AZEVEDO; GOMES, 2009)

¹² A Revolução Bolchevique foi um dos acontecimentos que se destacaram na história do século XX, sendo produto de um amplo e complexo processo histórico. Trata-se de um movimento do partido Bolchevique liderado por Vladimir L. Lênin (1870-1924), que comandou o processo de Revolução Russa de 1917, derrubou o governo *czarista* e implantou o sistema socialista na Rússia. (COUTINHO, 2008)

política econômica de corte liberal não conseguiu cumprir com a promessa de desenvolvimento estável do mercado. Diante dos países devastados pela Guerra, um novo campo teórico despontou questionando o papel ocupado pelo Estado no desenvolvimento da economia capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Dentre os teóricos desse período destacou-se o economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), que na vivência dos acontecimentos do final dos anos 1920, questionou a Lei de *Say* (Lei dos Mercados)¹³ e o conceito de equilíbrio econômico, que considerava a economia capitalista autorregulável.

Na busca de uma explicação para o crescimento do desemprego que assolava a sociedade de sua época, Keynes (1996) tentou dar bases teóricas às suas propostas de intervenção estatal para restaurar a economia e, assim, garantir níveis elevados de emprego. A política keynesiana¹⁴ propunha um conjunto de medidas que se pautavam na maior intervenção do Estado, por meio de políticas de: pleno emprego; controle financeiro; criação de um salário mínimo nacional; criação de um sistema de seguridade social; planejamento econômico que propiciasse uma melhor redistribuição da renda em favor dos trabalhadores, dentre outras.

Desta forma, para o autor, o Estado tinha o papel de interventor da política fiscal, estabelecendo como direitos de cidadania a saúde, o transporte, a habitação e a educação. Segundo Enguita (2007), no período das políticas de corte keynesiano existia uma maior presença do Estado e a crença no setor público para dirimir a crise econômica acarretada pelo mercado. Assim, diante da necessidade de salvar a economia, o Estado elaborou políticas, criou serviços e órgãos sob a administração federal tanto para executar como para supervisionar novos programas e ações nacionais.

No entanto, essa ampliação da intervenção estatal não significou o abandono do capitalismo, muito menos a defesa da socialização dos meios de produção. Na realidade, o Estado precisava regular a economia e as políticas sociais para superar o período de crise. Para tanto, o próprio Estado torna-se produtor e regulador de bens e serviços que visam a equilibrar, reproduzir e manter o capital e a força de trabalho (AZEVEDO; GOMES, 2009; BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

¹³ A Lei de *Say* (Lei dos Mercados) considera que a oferta cria a sua própria demanda, impossibilitando, desta maneira, uma crise geral gerada pela superprodução do mercado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008)

¹⁴ A política keynesiana não pode ser considerada um produto isolado do economista John Maynard Keynes, pois ele buscou inspiração nos trabalhos de outros destacados intelectuais como Thomas Robert Malthus (1766-1834), Karl Marx (1818-1883), John Atkinson Hobson (1858-1940), dentre outros. (SILVA, 1996)

O keynesianismo ganhou forma nos anos 1930 e se consolidou no período pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945)¹⁵, inspirando vários países em suas ações de reconstrução da economia. A consolidação dessa política foi possível devido aos “anos de ouro” vividos pelo capitalismo no pós-1945, diante da sua “forte expansão, com taxas de lucro alto e ganho de produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 82). Um dos alicerces deste rápido crescimento e fortalecimento do capitalismo resultou da conjugação das políticas keynesianas com a nova dinâmica de produção introduzida pelo fordismo¹⁶.

Desta forma, o novo modelo estatal que vai se configurando foi marcado: por uma maior ação do Estado na elaboração de políticas pelo crescimento da economia; por um projeto de pleno emprego; e pelo bem-estar social promovido pelas políticas sociais. Segundo Behring e Boschetti (2008), naquele período ocorreu

[...] uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acesso ao consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade. (p. 89)

Diante desse momento de opulência econômica, podemos dizer que o Estado passou, de certa maneira, a conjugar em suas ações os interesses capitalistas e democráticos. Essa combinação entre capitalismo e democracia se fazia necessária para atender às diversas necessidades em jogo, as: do mercado, do Estado e dos trabalhadores. Temos, então, um Estado pressionado pela classe trabalhadora que lutava por direitos sociais e pelo mercado que precisava continuar em pleno desenvolvimento.

Em meio às essas pressões, o papel dos Estados nacionais quanto ao provimento de políticas sociais, como as de educação, sofreu mudanças que impactaram diversos países. Isso porque a estabilidade econômica dos países capitalistas centrais possibilitou a internacionalização produtiva, bem como a interferência nas políticas em escala mundial.

¹⁵ O pós-guerra foi caracterizado pela transformação das tecnologias desenvolvidas na guerra em meios de produção na indústria civil e de outros produtos (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Um dos carros chefes desse período é o da indústria automobilística, que inova seu modelo de produção no fordismo.

¹⁶ O fordismo é um modelo de produção e consumo de massa, idealizada pelo americano Henry Ford (1863-1947), e que revolucionou a indústria automobilística e de eletrodomésticos na primeira década dos anos 1900. Uma das principais características do fordismo foi o aperfeiçoamento da linha de montagem. Segundo Behring e Boschetti (2008) e Pereira (2008b), apesar de criado no início dos anos 1900, alcançou seu auge no período pós-Segunda Guerra Mundial. As autoras consideram que o fordismo foi uma consolidação das tendências que vigoravam no mundo da produção com os princípios tayloristas e de Fayol.

Com o incremento das relações internacionais, um aparato de regulação foi organizado pelos países centrais a partir do acordo realizado na Conferência de *Bretton Woods*¹⁷, em 1944, o qual deu origem a grandes instituições reguladoras como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também chamado de Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros. Tais organismos internacionais passaram “a comandar e hierarquizar o poder e redefinir as forças políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos” (SILVA, 2002, p. 10).

O contexto internacional, marcado pelo ideário keynesiano-fordista, promoveu a expansão das políticas sociais, permitindo a conformação do chamado *welfare state*¹⁸ ou Estado de bem-estar social. Apesar de existir distintos posicionamentos da academia sobre a origem do *welfare state*¹⁹, tais como os discutidos por Esping-Andersen (1991), Pereira (2008a), Fiori (1995) e Behring e Boschetti (2008), existe um ponto de confluência em suas análises, quando apontam a não linearidade e unicidade de tais políticas.²⁰ Além disso, identificamos alguns alicerces comuns entre os distintos padrões de *welfare state* apresentados pelos autores, a saber: (i) o crescimento do pleno emprego; (ii) a seguridade econômica e de existência; e (iii) os direitos de cidadania.

Tendo em vista o crescimento do movimento operário e das organizações trabalhista, a estrutura do *welfare state* tornou-se mais ativa e complexa. A intervenção estatal não ficou restrita à manutenção da ordem pública ou no provimento de serviços para amenizar as condições de pobreza da população, como no Estado liberal da fase keynesiana. Assim, o

¹⁷ Participaram da conferência 44 países que, liderados pelos norte-americanos, traçaram um projeto de desenvolvimento econômico, de acordo com a política externa dos EUA. (SILVA, 2002)

¹⁸ O termo *welfare state* foi cunhado pelo bispo inglês William Temple, para expressar as mudanças políticas e econômicas vivenciadas no novo tempo de paz que se vivenciava e que para ele estava transformando o sistema capitalista (PEREIRA, 2000). Sendo assim, o rótulo *welfare state* é, na sua origem, uma referência para valorar esta nova feição do Estado e se identifica muito mais com um Estado de paz do que com um Estado que, por livre iniciativa, estivesse empenhado em promover o bem-estar social.

¹⁹ Não há um consenso entre os acadêmicos sobre a definição precisa da origem do *welfare state* e dos elementos que o constituem. Segundo Pereira (2008a), os pensadores clássicos e os modernos admitem que os determinantes fundamentais do seu surgimento encontram-se no século XIX, a saber: i) o desenvolvimento do capitalismo rumo a industrialização; ii) a formação dos estados nacionais; e iii) a transformação destes em democracia de massas, no marco da Revolução Francesa. A autora menciona ainda, que diversos estudiosos elegem os planos bismarckianos de seguro social, elaborados pelo chanceler Otto Von Bismarck, na década de 1880, como bases da origem desse modelo estatal.

²⁰ O desenvolvimento, a abordagem e as consequências do *welfare state* variaram de país para país. Segundo Coutinho (2008), no Brasil ele nunca funcionou, pois, ainda em 1988 existia no país apenas a “garantia” jurídica dos direitos sociais, mas esses eram parcialmente implementados.

Estado passa de liberal para regulado, ampliando a elaboração de políticas públicas, agora como parte do processo decisório de forma a assegurar a dinâmica de crescimento capitalista.

De acordo com Enguita (2007), as políticas educacionais ganharam ênfase no keynesianismo e, sobretudo, no *welfare state*, pois passou a ser considerada um fator que favorecia diretamente o desenvolvimento do capital. Após a “depressão econômica”, ante as necessidades da indústria de qualificar os indivíduos para operar as novas tecnologias, e as reivindicações dos trabalhadores por igualdade de direitos, ocorreu uma expansão do acesso educacional e uma transposição do *taylorismo*²¹ para o discurso escolar. Desse modo, com a ampliação da obrigatoriedade de acesso à escola, as demandas por igualdade de oportunidades eram atendidas. Por outro lado, o Estado, por meio de exames e seleções, mantinha o controle e separação entre formação técnica, que qualificava os estudantes para assumir postos nas indústrias, e a acadêmica, para as futuras posições de prestígio no governo e na sociedade, privilégio das elites.

Segundo Schwartzman (2005), no início do século XX, a grande parte dos países da Europa Ocidental, assim como o Japão e a Argentina, tinham universalizado o que hoje equivale ao Ensino Fundamental brasileiro, e buscavam ampliar o acesso ao Ensino Médio. As seleções realizadas para classificar os indivíduos com os requisitos necessários para ingressar nas universidades ou no ensino técnico, “evoluíram para a busca de padrões nacionais que não dependessem exclusivamente das preferências e orientações subjetivas de cada professor e escola” (p. 17). Nessa perspectiva, alguns Estados investiram no acompanhamento e inspeção das escolas, por meio de exames com procedimentos mais complexos, elaborados e corrigidos por uma comissão de professores, como o *Baccalauréat*, na França, o *Abitur* na Alemanha²², o *Scholastic Aptitude Test* – SAT (Teste de Aptidão Universitária) e o *American College Test* – ACT (Teste da Faculdade Americana), nos Estados Unidos da América (EUA), no intuito de promover a equivalência nos conteúdos ensinados e a qualidade nas distintas instituições. Acreditava-se que o resultado das provas expressaria a competência individual dos estudantes, independente de suas condições sociais,

²¹ No final do séc. XIX e início do XX exigiam-se uma substituição da improvisação, diante da necessidade de aumentar a eficiência e competência das organizações, para participarem da competição que crescia entre as empresas. Nesse cenário, desenvolveu-se a teoria clássica da administração com os trabalhos de Frederick Taylor (1856-1915), Henry Fayol (1841-1925) e Henry Ford (1863-1947). A proposta de Taylor, buscava diminuir qualquer perda de tempo na produção, para tanto cada fase do processo de trabalho foi dividida em passos cronometrados, controlados por uma gerência.

²² Esses exames são aplicados aos estudantes que terminam o equivalente ao nível médio brasileiro e são necessários para o ingresso nas universidades. O *Baccalauréat* e o *Abitur* foram criados no século XIX e passaram por ajustes após mudanças ocorridas no contexto político e econômico dos países (SCHWARTZMAN, 2005).

possibilitando o acesso aos melhores lugares na hierarquia social, seja pela via universitária ou profissional.

A manifestação desses exames nos possibilita inferir que a avaliação, como política pública, começa a se delinear a partir das mudanças ocorridas no papel do Estado após a “grande depressão” e, especialmente, com a conformação do *welfare state*. No entanto, a política de avaliação ainda não possuía a amplitude daquela que será traçada em vários países nos anos 1990, como foi o caso do Brasil com a criação do Saeb e, posteriormente com a Prova Brasil, nosso objeto de estudo. Nesse período, as avaliações certificavam as capacidades individuais dos estudantes e, de certa forma, legitimavam o ingresso nas universidades e nas profissões clássicas (direito, medicina, entre outros).

Com o aumento da expansão, relevância econômica e custos da educação, seus mecanismos de controle e avaliação foram questionados (SCHWARTZMAN, 2005). Novos sistemas de avaliações se desenvolvem, com o propósito de compreender algumas peculiaridades da educação. Os EUA se destacaram investindo em avaliações, para verificar o ajustamento da educação às metas traçadas. No período de 1932 a 1940, o governo norte-americano financiou um estudo longitudinal²³, chamado *Eighth Years Study* (Estudo de oito anos), com o propósito de verificar a adequação dos currículos dos cursos secundários ante ao interesse dos alunos e as exigências das rápidas mudanças do mercado de trabalho.

No final dos anos 1950 e no decorrer dos 1960, frente à desigualdade na distribuição da riqueza nos países, o mercado não conseguiu garantir a igualdade social. Como consequência, o discurso educacional do Estado passa a estar mais sintonizado com a defesa da democracia e igualdade de oportunidades, pois acreditava-se que “através da educação, a sociedade podia prometer igualdade sem tocar nas instituições do mundo econômico” (ENGUIITA, 2007, p. 104). Nessa lógica, como o sucesso na aprendizagem era considerado resultado da capacidade e inteligência de cada indivíduo, bastava garantir o acesso à educação para os cidadãos alcançarem melhores postos de trabalho no mercado, bem como nas burocracias/ou instituições públicas e privadas.

Com base no exposto e na corrida pelo desenvolvimento tecnológico, em prol do crescimento econômico pós-guerra, o Estado responsabilizou a educação pela produção de um conhecimento específico. De acordo com Clímaco (2005) e Enguita (2007), no ano de 1957, o lançamento do *Sputnik* ao espaço causou um abalo em países centrais, especialmente

²³ Nas avaliações longitudinais são aplicados testes a um mesmo grupo de estudantes no decorrer de cada ano escolar. Dessa forma, é possível acompanhar o progresso de cada aluno ao longo dos anos escolares. No capítulo 2 abordaremos um pouco mais sobre esse tipo de avaliação.

nos EUA, que veem neste episódio uma ameaça industrial para o crescimento de suas economias. Diante da indicativa superioridade tecnológica e científica dos russos, as demais autoridades estatais iniciam uma corrida pela melhoria da qualidade educacional a fim de elevar o nível da produção de conhecimento.

Para entender o que estava ocorrendo na área educacional, o governo norte-americano se adianta em solicitar a elaboração de um estudo, realizado em 1966, sob a coordenação do sociólogo americano James Samuel Coleman (1926-1995), o qual culminou com a publicação de um relatório intitulado *Equality of Educational Opportunity* (Igualdade de Oportunidades Educacionais), mais conhecido como *Coleman Report* (Relatório Coleman)²⁴. Este estudo, que representou um marco para o desenvolvimento de avaliações em larga escala na educação, constatou a partir de sofisticadas análises estatísticas, que a diferença entre o desempenho dos estudantes era explicada, em maior medida, pelo *status* socioeconômico de suas famílias do que pelas especificidades do trabalho intraescolar.

Nesse momento da história, entre meados de 1960 e início dos anos 1970, existia a crença na capacidade da educação aumentar a qualidade de vida dos indivíduos, a partir do crescimento econômico que propiciava, tal como propagado pela Teoria do Capital Humano²⁵. Assim, o estudo de Coleman foi orientado pela hipótese de que as crianças das escolas com ampla oferta de recursos obtinham resultados superiores àquelas que frequentavam escolas com poucos recursos (LEE, 2010). Todavia, dentre as conclusões da pesquisa, a principal, afirmava que a escola não faz diferença, contrariando a visão da educação como redentora da vida social.

Os resultados apresentados no *Coleman Report* provocaram críticas da sociedade e reações dos pesquisadores da área educacional, que passaram a desenvolver novas investigações para refutar o pessimismo das conclusões divulgadas. Inclusive outros países foram impactados, como é o caso da Inglaterra que, em 1967, também realizou um estudo que

²⁴ O estudo, a partir de uma amostra representativa de escolas públicas dos estados do país, com cerca de 645.000 alunos, coletou dados sobre as características das escolas, do corpo docente, dos alunos e seus familiares. Diante da crescente preocupação com a questão da igualdade de oportunidades, especialmente a racial, o estudo teve como objetivo investigar de que forma as diferenças de raça, cor, origem geográfica e social afetariam o desempenho e as oportunidades de educação. Para tanto, testes foram aplicados para conhecer a variabilidade entre as escolas e desenvolver políticas de melhoria escolar. (BONAMINO; FRANCO, 1999; LEE, 2010; SCHWARTZMAN, 2005; VIANNA, 2005)

²⁵ Criada pelo economista Shultz (1973), na década de 1960, a Teoria do Capital Humano apregoava que a escolarização contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, em função de um aumento na renda decorrente da sua melhor qualificação para o mercado de trabalho. Em outras palavras, a educação e os gastos com ela realizados são fundamentais ao crescimento econômico e social.

chegou a conclusões similares, publicados no *Plowden Report* (Relatório Plowden)²⁶. O estudo britânico tinha o objetivo de compreender como as diferenças culturais e sociais de crianças de escolas primárias podem se converter em *déficits* de aprendizagem e desempenho escolar, visando identificar tendências e propor mudanças.

Segundo Lee (2010), apenas nos anos 1970, com base em novas metodologias, o estudioso e professor de política social, da Universidade de Harvard, nos EUA, Christopher Jencks, ao analisar os resultados do estudo de Coleman, constatou que a maior causa de desigualdade educacional entre os alunos norte-americanos estava presente entre aqueles que estudavam numa mesma instituição, e não de instituições diferenciadas. Com isso, surge o campo de estudo denominado *school effect* (efeito-escola), o qual permite investigar como as características e fatores internos e externos à escola podem influenciar o desempenho dos estudantes. Os estudiosos dessa área criticavam os dados do Relatório Coleman, defendendo que as escolas faziam a diferença, uma vez que a abertura de oportunidades educacionais favorecia a melhoria da própria qualidade social de parcela significativa da população.

É interessante notar, que os estudos empreendidos, posteriormente, pretendiam conhecer os processos em torno da educação escolar, com vistas a subsidiar as políticas educacionais para que alcançassem maior eficácia. Diante deste quadro, Clímaco (2005) esclarece que os americanos passam a investir em projetos de revisão curricular com foco nas áreas científicas (matemática, física, química, biologia, língua materna e estudos sociais). Paralelo a essa estratégia, acrescidas de experiências com as avaliações, o congresso americano criou, em 1969, o *National Assessment of Educational Progress* – Naep (Avaliação Nacional do Progresso em Educação). Essa avaliação amostral das escolas americanas de educação básica pautará a instituição do Saeb, na qual está circunscrita a Prova Brasil, foco de nosso estudo.

De acordo com Schwartzman (2005), o Naep, conhecido como o “Boletim Escolar da Nação”, acompanha a evolução da qualidade da educação ofertada nas escolas norte-americanas e sua metodologia será seguida pelo Saeb, no Brasil. Esse dado apresentado pelo autor nos permite verificar a influência das instituições reguladoras de *Bretton Woods*, na condução das políticas dos Estados nacionais.

²⁶ O *Relatório Plowden* foi elaborado com base em uma pesquisa de *survey*, tal como o *Relatório Coleman*. A conclusão do estudo reforça a ideia de que as desigualdades entre os desempenhos dos estudantes estão mais relacionadas com as diferentes origens sociais e familiares do que com as diferenças e pedagógicas e de infraestrutura das escolas. (BONAMINO, 2002)

Nesta perspectiva, percebemos que essas avaliações iniciadas no período do *welfare state* refletiram, em princípio, que o Estado passou a destinar maior atenção à política educacional, tendo em vista direta relação estabelecida entre conhecimento científico e desenvolvimento econômico. Por sua vez, os dados produzidos permitiram que as autoridades estatais conhecessem diversos aspectos da complexa realidade educacional, de maneira a acompanhar a consecução dos objetivos traçados e recursos aplicados.

1.2.1 O declínio do *welfare state* e a ascensão do modelo neoliberal

Após a breve discussão sobre alguns dos aspectos da primeira crise do capitalismo, abordaremos a segunda crise desse sistema, a qual inicia com a fase de declínio do *welfare state*, na década de 1970. Dentre os fatores que ocasionam a decadência desse modelo, Pereira (2000) destaca dois:

- i) a ocorrência de mudanças estruturais e econômicas contrárias à lógica do padrão de acumulação keynesiano/fordista que propiciou um longo período de crescimento sustentado da economia internacional no pós-guerra;
- ii) o surgimento de forças políticas e ideológicas contrárias ao *welfare state*, capitaneadas pela chamada "Nova Direita" (neoliberais e neoconservadoras), fundamentadas, em tese, nas formulações do teórico do neoliberalismo, o austríaco Friedrich von Hayek. (p. 125)

As mudanças no campo econômico estavam associadas à decadência dos postos de trabalho no setor industrial, diante do rápido desenvolvimento das tecnologias. Com a utilização cada vez maior de máquinas no setor produtivo, a presença do trabalhador foi dispensada inviabilizando as políticas de “pleno emprego”. Desta forma, viveu-se um período de recessão econômica, altos índices de desemprego, baixos salários e enfraquecimento dos movimentos dos trabalhadores.

Outro fato que contribuiu para desestruturar o modelo econômico do pós-Segunda Guerra Mundial e, com ele, a política do *welfare state*, foi a crise do petróleo nos anos 1970. A partir de então, viveu-se uma abrupta queda na acumulação do capital, a qual “afetou todos por meio da combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada” (HARVEY, 2008, p. 23). Diante da crise do petróleo, as políticas do *welfare state* declinam e os neoliberais encontram, assim, terreno fértil para propagar sua doutrina como possibilidade de reerguer os

países. O predomínio neoliberal²⁷ ocorreu porque naquela época “ninguém de fato sabia ou entendia com certeza que tipo de resposta funcionaria e de que maneira funcionaria” (p. 23).

Entretanto, o neoliberalismo não possui um conceito compactuado. Segundo Dalberio (2009), existem diferentes definições para essa doutrina, algumas convergentes e outras não, tendo em vista as feições variadas que adquire em cada país. Em consonância com tal pensamento merece destaque a afirmação de Draibe (1993):

[...] o neoliberalismo não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente. Esta ideologia dominante é principalmente composta por proposições práticas e, no plano conceitual, reproduz um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, “reinventando” o liberalismo [...] estes ingredientes compõem-se diferentemente, produzindo muitos e distintos neoliberalismos. (p. 86-88)

Desta forma, não podemos pensar em um modelo de Estado neoliberal com ações lineares e homogêneas. Isto porque suas propostas relacionadas às responsabilidades do Estado se modificam de acordo com o período histórico e com contexto do país no qual se inseria. Todavia, mesmo envolto em contradições o impacto do neoliberalismo foi tão forte que passou a ser a ideologia dominante da nossa época (ANDERSON, 1995).

Também consideramos relevante observar, entre os estudiosos, a existência de certa confluência quanto à base econômica, perpassada de uma carga ideológica apresentada pela doutrina neoliberal. Ponderamos que a definição elaborada por Frigotto (1995) esboça esta intersecção: “o neoliberalismo se apresenta como uma alternativa teórica, econômica, ideológica, ético-política e educativa à crise do capitalismo deste final de século” (p. 79). Em sua análise, o autor delineia que para os neoliberais a crise pela qual passava a economia mundial era decorrente da forte intervenção estatal e dos altos gastos das políticas sociais do *welfare state*, que representavam prejuízos aos cofres públicos.

Em geral, a ideologia propagada pelos neoliberais advoga que, para solucionar a crise econômica, os Estados nacionais deveriam ser reformados, redefinindo suas estratégias de ações e estruturas. Os ideólogos dessa doutrina apregoavam que era o Estado quem estava em crise devido a sua ineficiência e descontrole fiscal e não o capitalismo. Por esse motivo, para reerguer o capitalismo estimulavam a reforma dos Estados nacionais, por meio de ajustes

²⁷ O neoliberalismo, também chamado “novo liberalismo”, surgiu antes da crise do *welfare state*, se caracterizando como uma nova fase de desenvolvimento capitalista (PEREIRA, 2008a). Na análise de Frigotto (1996) e Harvey (2008), apesar de não ter sido hegemônico, o neoliberalismo surge nos anos 1940 como forma de combate às teses keynesianas e ao *welfare state*. A obra do austríaco Friedrich August von Hayek (1899-1992), intitulada “O Caminho da Servidão”, de 1944, é considerada o texto de origem do neoliberalismo, e lhe confere o título de pai dessa doutrina.

fiscais, redução do aparato estatal (Estado “mínimo”)²⁸, desregulação, descentralização de suas atividades e redução de políticas sociais. O papel do Estado deveria ser apenas o de controle e fiscalização, selecionando os serviços públicos que ofertaria diretamente a partir de seus interesses políticos e econômicos.

Nessa perspectiva, os sinais da ascensão neoliberal despontam no final dos anos 1970 e início dos 1980, na Inglaterra, nos EUA, na Alemanha Ocidental e na Dinamarca.²⁹ As ações adotadas por esses países buscavam restaurar os lucros e impulsionar o crescimento da economia internacional por meio da contenção do poder sindical, do ataque às formas de solidariedade social que prejudicassem a competitividade flexível do mercado, do desmantelamento das políticas do *welfare state* e da privatização das empresas públicas.

As ações adotadas por esses países buscavam restaurar os lucros e impulsionar o crescimento da economia internacional por meio da contenção do poder sindical, do ataque às formas de solidariedade social que prejudicassem a competitividade flexível do mercado, do desmantelamento das políticas do *welfare state* e da privatização das empresas públicas (HARVEY, 2008).

A infiltração da ideologia neoliberal em vários setores sociais não ocorreu isolada de um contexto mundial. Há pelo menos dois fatores marcantes que culminaram em sua instalação no mundo capitalista: a base econômica na qual se apoiam as propostas dessa doutrina; e o advento da globalização da economia instaurando a mundialização econômica.

Segundo Silva (2005), “as políticas neoliberais foram apresentadas como única alternativa aos países em desenvolvimento, a fim de que pudesse inserir-se na modernidade.” (p. 255). A autora elucida que nos anos 1980, os países da América Latina encontravam-se imersos na crise da dívida externa. Com isso, os senhores do capital concediam empréstimos aos países periféricos, sob a justificativa de inseri-los na nova realidade econômico mundial e, conseqüentemente, na modernidade. Nessa conjuntura, estão presentes as instituições reguladoras, sob a liderança dos organismos internacionais que, em contrapartida, exigiam dos países tomadores de empréstimos a execução de programas de ajustes estruturais no

²⁸ O Estado “mínimo” proposto pelos neoliberais é mínimo no que diz respeito à provisão das políticas sociais conquistadas no *welfare state*. Na realidade, ele é máximo para o capital, porque além de ser orientado para regular as atividades do capital corporativo, nacional, amplia a influência das instituições financeiras internacionais (HARVEY, 2008).

²⁹ A primeira experiência de neoliberalização do Estado ocorreu no Chile depois do golpe de Augusto Pinochet, no início dos anos 1970 (DALBERIO, 2009; HARVEY, 2008). No entanto, o modelo não vigorou. No final dos anos 1970 e início dos 1980, os ideais neoliberais se consolidam e se transformaram em programa de governo, com Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (EUA, 1980), Helmut Kohl (Alemanha Ocidental, 1982) e Poul Schluter (Dinamarca, 1983).

Estado. Uma das principais ações dos donos do capital para selar o modelo neoliberal na maioria dos Estados nacionais foi efetivada, em 1989, quando

[...] os governos conservadores, diretores executivos e representantes das instituições financeiras internacionais, ministros da Fazenda, presidentes de bancos centrais e representantes dos governos das economias em desenvolvimento reuniram-se em Washington, a fim de procederem a uma avaliação da economia dos países tomadores de empréstimos, que apresentavam resultados insuficientes [...]. Para expressar as convicções desses senhores do capital, John Williamson elaborou o modelo de reforma a ser aplicado pelos governos nacionais, devedores aos organismos financeiros e credores internacionais. O documento é conhecido como *Consenso de Washington*. (SILVA, 2005, p. 255-256)

Também Harvey (2008) destaca a importância do Consenso de *Washington*, pois as articulações nele estabelecidas fazem do neoliberalismo a nova ortodoxia dos Estados capitalistas. Contudo, é relevante elucidar que o BM, mesmo antes da realização do Consenso, passou a desenvolver programas de cooperação técnica para a educação junto aos países classificados como pertencentes ao “Terceiro Mundo”, no qual o Brasil³⁰ e os vizinhos da América Latina se inseriam. A partir da concessão de créditos como parte integrante das medidas previstas em *Washington*, o BM estabelece uma série de condições aos Estados nacionais, como sanções econômicas e políticas, além da aceitação de suas diretrizes e prioridades educacionais (SILVA, 2002).

Como consequência, vários países da América Latina entre o final dos anos 1980 e decorrer dos anos 1990, empreendem medidas para a reforma no âmbito de suas políticas sociais, pautadas no trinômio: descentralização, privatização e focalização/seleção (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; DRAIBE, 1993). O Estado, por meio da descentralização, transfere responsabilidades que antes lhe cabia a órgãos intermediários e locais, como um mecanismo que assegure maior eficiência e eficácia dos gastos públicos, em menor escala de tempo. Com a privatização, o Estado repassa ao setor privado (mercado), considerado mais lucrativo, a oferta de serviços públicos que eram de sua incumbência. A focalização/seleção está relacionada à necessidade de direcionar o gasto público para setores prioritários.

³⁰ O BM estabelece relações com o governo brasileiro desde 1946, quando financiou o projeto para o ensino industrial da escola técnica de Curitiba, no Paraná. Em 1950, com a rápida expansão capitalista mundial, o BM adquiriu perfil de uma instituição voltada para assistência técnica e de cooperação financeira, por meio de concessão de créditos, financiamentos e investimentos aos países em desenvolvimento (SILVA, 2003; 2005). No final dos anos 1960 e no decorrer da década de 1970, a atenção do BM centrou-se no setor social, com atenção especial à saúde e à educação, porque o investimento nessas áreas era condição prévia para a produtividade dos países. (FONSECA, 2009)

Um diferencial das medidas neoliberais foi a adoção de mecanismos democráticos para construir, antes, o consentimento político para as ações que seriam empreendidas.³¹ Nesse sentido, Harvey (2008) analisa que a liberdade propagada pelos neoliberais incutia nas mentalidades que todos poderiam alcançar os bens e direitos, até então usufruídos por uma pequena parcela da população. A base dessa retórica estava no livre funcionamento do mercado, enfatizando sua superioridade em relação ao ineficiente modelo estatal vigente.

Sendo assim, o neoliberalismo espalhou suas ideias em vários setores sociais, como meio de legitimação. Todavia, foi no setor educacional³² que os defensores dessa doutrina viram um meio para concretizar o projeto das reformas estatais sem maiores entraves. Segundo Silva (2007), para eles era fundamental interferir na educação, pois “[...] de um lado poderiam preparar as crianças e jovens para a competitividade nacional e internacional. [Por outro lado], é importante também utilizar a educação como veículo de transmissão das ideias que proclamam as excelências do livre mercado e da livre iniciativa.” (p. 12)

Um dos primeiros passos para reajustar a educação foi denunciar sua ineficiência e falta de qualidade, tal como fizeram com o Estado. A educação vigente no período do *welfare state*, com o treinamento dos indivíduos para execução de tarefas fragmentadas, recebeu o título de ineficiente e inadequada às exigências do mercado de trabalho global, sendo indicada como uma das culpadas pela crise na qual se encontrava o Estado. Para atender ao novo modelo econômico mundial a escola precisava formar indivíduos com habilidades cognitivas diversas e flexíveis, bem como competências sociais, que acompanhassem o avanço científico-tecnológico (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003).

Outro aspecto da realidade educacional que requeria mudanças está relacionado com o rápido processo de expansão escolar, que não levou em conta a qualidade do ensino ofertado, resultando em um alto índice de evasão e reprovação. Com base nisso, os neoliberais buscavam difundir no imaginário social, que a lógica da competitividade do mercado, quando transferida para área educacional, permitiria superar os fracassos e alcançar a qualidade e modernidade almejadas.

A criação, em 1981, no governo de Ronald Reagan (1981-1989), da *National Commission for Excellence in Education* (Comissão Nacional de Excelência em Educação),

³¹ As contradições existentes no neoliberalismo, as suas ações não chegavam a ser exclusivamente em favor do mercado, uma vez que lançavam mão das políticas sociais para atender a demanda social e manter o predomínio ideológico. (HARVEY, 2008; DRAIBE, 1993)

³² Segundo Afonso (2003), a educação escolar interessou aos diferentes tipos de Estado, “porque ela se constitui como um lugar e tempo privilegiados para incutir e promover em todos os indivíduos os valores e visões do mundo dominantes, conforme os casos concretos, as épocas e as sociedades” (p. 84).

ilustra alguns dos ataques à ineficiência educacional. A *National Commission* tinha como objetivo investigar o que estava errado no sistema educacional norte-americano, tendo em vista o baixo desempenho dos estudantes. O resultado de um dos estudos, disseminado, em 1983, no relatório intitulado *A nation at risk: the imperative for educational reform* (Uma nação em perigo: o imperativo da reforma educacional), acusou a educação dos EUA de ter fracassado e lhe atribuiu a responsabilidade de colocar em perigo o futuro dos norte-americanos.

Diante dos dados deflagrados pelo referido relatório, os americanos se depararam com questões pertinentes à qualidade da educação, impulsionando o interesse pelos indicadores e estatísticas educacionais e pelas avaliações como instrumento político para a melhoria educacional (CLÍMACO, 2005). A avaliação se tornou um valioso mecanismo para se obter informações concretas e confiáveis para a tomada de decisões políticas, substituindo o senso comum ou valores partidários. Além disso, o investimento em avaliações possibilitava ao Estado conhecer e controlar a adequação do ensino às demandas de qualidade para o desenvolvimento econômico.

Com efeito, as instituições reguladoras supranacionais difundem em seus documentos e orientações para a reforma dos países, uma nova linguagem para o campo educacional, pautada nos princípios da equidade, eficiência e qualidade. Assim, temos a racionalidade econômica, baseada no mercado, enxertada no campo educacional, com promessas de melhoria da qualidade por meio da introdução da competitividade, produtividade e resultados, instaurados pelas avaliações.

Silva (2007) elucida que para os neoliberais a “crise” educacional era resultante de uma má gestão e desperdício de recursos pelos poderes públicos e da improdutividade dos professores e gestores escolares que utilizavam métodos e currículos ultrapassados. Sendo assim, os problemas políticos e sociais que circundavam as escolas, e ainda circundam, foram reduzidos a questões de ordem puramente técnica: redefinição curricular e controle de resultados por meio das avaliações.

Essas ideias serão amplamente difundidas e vão impactar, inclusive, a formulação do sistema avaliativo brasileiro. Tendo em vista que a base para a criação do Saeb foi proveniente, em grande parte, das experiências norte-americanas, nos questionamos: até que ponto nosso objeto de estudo, a Prova Brasil e suas implicações para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF, tem como pano de fundo a compreensão de que a avaliação, por si só, pode gerar os impactos necessários para obtermos melhorias na qualidade do ensino?

Frente às mudanças na economia e, conseqüentemente, na vida social, consideramos que as avaliações contribuíram para as estratégias do Estado, com o propósito de aperfeiçoar

as políticas de melhorias na educação. No entanto, o problema é que o eixo condutor das ações neoliberais estava no seu foco econômico, em detrimento do caráter político das instituições escolares. Isso denota que o projeto neoliberal não se preocupou em solucionar as desigualdades existentes entre os vários grupos atendidos pelas escolas. Pelo contrário, seus empreendimentos, por vezes, reforçam as desigualdades, uma vez que a educação deixa de se pautar em critérios de solidariedade, justiça e inclusão social, mas sim na competitividade e no lucro.

A seguir discutiremos sobre a implementação das políticas educacionais no contexto do neoliberalismo brasileiro, no intuito de compreendermos as bases que sustentaram o lançamento do Saeb e Prova Brasil.

1.3 O neoliberalismo e a reforma do Estado brasileiro

A ideologia neoliberal teve reflexos mundiais, influenciando a reforma dos Estados nacionais, porém cada um em seu próprio ritmo. Considerando as mudanças no foco das políticas públicas, particularmente o uso sistemático das avaliações educacionais, após as reformas estatais, é relevante elencar alguns elementos próprios da reforma do Estado brasileiro.

Os sinais mais evidentes da influência do neoliberalismo no Brasil datam do final dos anos 1980. A presença mais expressiva desta ideologia nas ações do Estado brasileiro foram percebidas após a eleição presidencial de Fernando Collor de Mello (1989-1992) e se consolidou nos dois mandatos do presidente FHC (1995-1998 e 1999-2002).

No período FHC, os discursos das autoridades do governo se alinham às críticas neoliberais sobre a ineficiência do Estado. A administração pública estatal, de forma mais contundente, será contestada por sua lentidão, burocracia e falta de qualidade na condução do País rumo ao desenvolvimento econômico. Com base no argumento da falta de qualidade dos serviços prestados pelo Estado, as autoridades brasileiras defenderam uma reforma estatal centrada no modelo gerencial³³.

³³ O enfoque gerencial da administração pública surgiu na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América no período das reformas neoliberais realizadas por Margareth Thatcher e por Ronald Reagan ao assumirem o poder em 1979 e em 1980 respectivamente. (BRESSER PEREIRA, 1997; 2006).

O modelo gerencial, de acordo com Silva e Souza (2008), apresenta seus primeiros indícios no Brasil com o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961)³⁴, quando constituiu comissões especiais para empreender, dentre outras ações, estudos e discussões sobre os processos administrativos e reformas ministeriais, bem como elaborar projetos destinados à descentralização dos serviços. Todavia, foi a partir do governo FHC que o gerencialismo se define no Estado brasileiro, como

[...] resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, que, por sua vez, apontava os problemas associados aos modelos das administrações anteriores. Isso contribuía, enormemente, segundo o entendimento governamental, para justificar que o País necessitava de um novo modelo de gestão, cujo foco estivesse pautado na qualidade dos serviços, na redução de gastos públicos e na cultura do gerenciamento. (p.68)

Em consonância com este novo modelo de administração do Estado, consequência do domínio neoliberal (ANDREWS; KOUZMIN, 1998), o governo de FHC criou, em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), com o objetivo de orientar, instrumentalizar e coordenar a reforma, lhe conferindo maior sistematização e concretude. Na direção do Mare, o economista Luiz Carlos Bresser Pereira (1995-1998) publicizou as propostas para a reforma administrativa materializadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)³⁵, aprovado em setembro desse mesmo ano.

Seguindo os mesmos indicativos dos ideólogos neoliberais, o PDRAE ressaltava que a crise era do Estado e não da economia de base capitalista. Diante da necessidade de acompanhar o desenvolvimento tecnológico e se manter na competição econômica internacional, anunciou outro modelo estatal para enfrentar os novos desafios impostos à sociedade. A globalização foi apresentada como promotora da competição das forças produtivas, requerendo um Estado que, ao mesmo tempo, auxiliasse as indústrias a competirem nos mercados internacionais e protegesse os cidadãos das desigualdades dentro e entre países (BRASIL, 1995).

Tendo em vista que para implementar seus projetos, os neoliberais buscam persuadir a sociedade devemos assinalar algumas das camuflagens dessa ideologia no modelo estatal

³⁴ Cabe também elucidar que na análise de Andrews e Kouzmin (1998), a primeira experiência de uma reforma administrativa no Ocidente ocorreu no governo autoritário brasileiro de 1968, com a instituição do Decreto n.º 200 que introduziu o modelo gerencial em vários órgãos governamentais.

³⁵ Na elaboração do PDRAE, o Brasil contou com o apoio de organismos internacionais, tais como as Organizações das Nações Unidas (ONU), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (PERONI, 2003; SILVA; SOUZA, 2008)

implementado no PDRAE. A análise realizada por Andrews e Kouzmin (1998) desvela que o Ministro Bresser Pereira forjou uma realidade para justificar a reforma, não apresentando a situação do contexto brasileiro e dos países da América Latina no período da crise.

Um dos fatos da realidade brasileira que de acordo com os autores foi omitido, diz respeito a uma reforma administrativa empreendida pelo regime militar em 1968. O modelo gerencial, apresentado na década de 1990 como uma solução inovadora para retirar da crise a administração pública foi, na realidade, resgatado do período da ditadura e não elaborado para atender à realidade histórica vivida naquele momento. Além disso, destacam que no final da década de 1960, este modelo fracassou ao ser expandido para os demais órgãos públicos, o que nos leva a questionar o discurso das autoridades públicas sobre sua “inquestionável” eficácia.

Podemos, então, inferir que frente ao período de democratização vivido pelo País nos anos de 1980, o governo FHC não poderia agir com o mesmo autoritarismo e imposição de antes, pois sofreria represálias³⁶. Isto porque a sociedade civil tinha se mobilizado, organizando movimentos sociais, associações, sindicatos, partidos políticos, dentre outros, para defender e lutar por seus direitos e, possivelmente, não aceitaria passivamente imposições governamentais. Sendo assim, as autoridades públicas precisavam que a sociedade aceitasse os argumentos favoráveis à administração gerencial, sem identificar que, na realidade, se tratavam de propostas neoconservadoras³⁷. De acordo com Peroni (2003), essas estratégias são típicas dos neoliberais, pois eles se utilizam “em larga escala, de sua ideologia, para construir uma ambiência cultural necessária a este período particular do capitalismo, camuflado de pós-capitalismo” (p. 26).

Outro ponto enfatizado por Andrews e Kouzmin (1998) foi a presença do pressuposto da Teoria da Escolha Pública³⁸ na nova proposta de administração estatal. No entendimento

³⁶ O fato de o governo não combater a democracia não quer dizer que ele concorde com todos os seus postulados. A atenção das ações governamentais é a de manter a democracia dentro dos parâmetros adequados para o neoliberalismo (ANDREWS; KOUZMIN, 1998).

³⁷ O neoconservadorismo para Harvey (2008) é “compatível com o programa neoliberal de governança pela elite, desconfiança da democracia e manutenção das liberdades de mercado. Mas ele se afasta dos princípios do puro neoliberalismo, tendo remoldado práticas neoliberais em dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, na preocupação com a ordem como resposta aos caos de interesses individuais e, em segundo, na preocupação com uma moralidade inflexível como o cimento social necessário à manutenção da segurança do corpo político”. (p. 92).

³⁸ A *Public Choice* ou Teoria da Escolha Pública teve como seu maior expoente o intelectual James Buchanan. Segundo Toledo (1996), Buchanan em 1957, junto com Warren Nutter, fundou o Centro de Economia Política na Universidade de Virgínia, e a partir disso começou a se desenvolver a *public choice*. Ao criticar o *welfare state*, Buchanan defendeu que a política deve ser encarada como uma troca devendo, portanto, ser analisada como um mercado: o mercado político. Sendo assim, a economia e a política são inseparáveis, além disso, se constituem como “um dos pilares teóricos do neoliberalismo”.

dos autores, as ações organizacionais e administrativas delineadas pela reforma expressam os pressupostos do racionalismo econômico, uma vez que “os resultados gerenciais são puramente funcionalista” (p. 120). O PDRAE construiu, então, uma retórica para separar a referida teoria da prática da administração gerencial, contudo, na realidade o que se tem é um tipo de “conservadorismo disfarçado”,³⁹ mecanismo ideológico utilizado pelos neoconservadores para implementar suas ações em regimes democráticos.

Assim, apesar de o texto do PDRAE negar o neoliberalismo, sua influência estava encoberta na promessa de modernização, desenvolvimento e maior igualdade social por meio da administração gerencial. A intenção era, justamente, criar uma “ambiência cultural” favoráveis às suas propostas, de maneira que fossem aceitas e incorporadas pela sociedade. Esse convencimento era necessário, uma vez que o gerencialismo não representava um rompimento com a malfadada burocracia, mas apenas lhe agregou uma nova roupagem, por meio dos princípios da racionalidade empresarial, como a flexibilização da gestão com foco nos resultados, o atendimento dos interesses dos “cidadãos clientes” e a competição. O texto do PDRAE ilustra essa questão:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (BRASIL, 1995, p. 17)

Podemos notar que a reforma da administração pública brasileira, na mesma linha de reformas de outros países, buscou atender à pressão por qualidade dos empreendimentos estatais. Para tanto, fortaleceu as funções de regulação e de controle estatal. Além disso, também descentralizou a execução e promoção de serviços sociais e de infraestrutura, aos níveis estadual e municipal.

É dentro desse novo desenho do funcionamento do Estado, que a política de avaliação nacional, por meio do Saeb, será estruturada para inserir o país na vida moderna. Isto porque, a partir dos dados produzidos pelo Saeb, as autoridades públicas teriam informações para acompanhar e controlar o cumprimento de suas ações, podendo identificar possíveis falhas ou pontos que precisariam ser aperfeiçoados nos trabalhos administrativos ou pedagógicos para

³⁹ O conservadorismo disfarçado é um fenômeno exclusivo para o caso brasileiro. (ANDREWS; KOUZMIN, 1998)

atingir os objetivos traçados. Somado a isso, os dados gerados permitiriam fazer escolhas mais coerentes com os desafios impostos pelo século XXI.

Apesar de a avaliação servir, também no Brasil, aos vários setores estatais, a atenção governamental estará centrada no setor educacional que deveria ser reformado sob o eixo da maior utilidade e operacionalidade frente ao mercado, tal como previa a lógica gerencial. Nesse processo de reforma, os dados obtidos com as aplicações do Saeb possibilitaram ao Estado a realização de ajustes, quando necessário, ante à necessidade de preparar o Brasil para competir com as economias mundiais.

Contudo, cabe ressaltar que este movimento neoliberal no Brasil, não foi unidimensional. Segundo Bonamino (2003), para compreendermos as particularidades do neoliberalismo brasileiro devemos levar em conta que de um lado estavam as estratégias de modernização do capitalismo, via abertura ao mercado internacional, mas por outro se apresentavam os movimentos criados diante do processo de redemocratização do País nos anos de 1980. A autora aponta que a saída de um regime militar para o Estado de direito despertou expectativas da sociedade civil. Mobilizações ocorreram com o objetivo revitalizar partidos e diversas associações, que passaram a ocupar a periferia do Estado exigindo a criação de programas sociais destinados aos menos favorecidos e estimulando a participação popular.

Diante desses acontecimentos, no final dos anos 1980, existiu uma efervescência da sociedade brasileira em torno da elaboração da nova Carta Magna, que romperia, ao menos teoricamente, com o autoritarismo ditatorial da então vigente CF/1967. Essa reação social também influenciou os educadores, que fundaram associações para defender e apresentar suas ideias. Dessa forma, se de um lado as autoridades públicas buscavam elaborar políticas educacionais que pudessem atender às demandas da economia globalizada, em paralelo, vários setores da sociedade se organizavam para traçar a abertura brasileira para a democratização. Frente a esse novo quadro, a sociedade civil forçou o Estado à abertura de canais para a participação nas decisões governamentais, dialogando e participando de “mecanismos de funcionamento até então restritos à sociedade política” (PERONI, 2003, p. 77).

Com uma maior participação social no delineamento da CF/1988, os neoliberais se viram pressionados a adaptar o projeto que tinham para a educação, visando a atender os interesses estatais e da população. Segundo Vieira (2008), esse engajamento social possibilitou que a nova constituição fosse “a mais extensa de todas em matéria de educação” (p. 131).

Nesse período, foi instaurada uma nova fase para as políticas educacionais, pois a educação passou a ser considerada um “direito público subjetivo” (Art. 208, § 1º). Os debates estavam voltados para a democratização da escola, por meio da: (i) universalização do seu acesso, que passa a ser obrigatório e gratuito; e (ii) introdução da gestão democrática nas escolas públicas, com foco na formação do cidadão. Todavia, na letra da lei e nos discursos dos dirigentes públicos, para além do direito social de acesso à escola, o desafio era o de promover a qualidade do cidadão, em outras palavras, as competências e habilidades do trabalhador.

Com base nas propostas de preparação para o mercado defendidas pelos neoliberais, a CF/1988 dispõe, em seu art. 206, sobre a "garantia de padrão de qualidade" como um dos princípios basilares do ensino. No art. 209, a avaliação da qualidade educacional pelo poder público é apresentada como condição do ensino. Por sua vez, no art. 214, ao tratar do Plano Nacional de Educação (PNE), indica como um dos resultados pretendidos a "melhoria da qualidade do ensino". Frente aos artigos citados podemos verificar que a necessidade da avaliação da educação aparece como um mecanismo útil para se obter a qualidade pretendida, abrindo o caminho legal para a instituição, por exemplo, do Saeb.

Segundo Sander (2005), o movimento de democratização do ensino refletia o contexto das relações internacionais que eram provenientes da globalização econômica atingindo “todas as latitudes do planeta incluindo a América Latina” (p. 19). O autor elucida que a globalização econômica ampliou formalmente as funções internacionais dos governantes, que precisavam lançar mão de ações democráticas para se legitimar ante a sociedade. Assim, vai se configurando a sociedade global da informação, cada vez mais “alicerçada na utilização eficiente do conhecimento” (p. 19). Por este motivo, tal como os EUA, após a divulgação do relatório *A Nation at risk*, discutido na seção 1.2.1, investiu-se nas avaliações como instrumento para melhoria da qualidade educacional. E o governo brasileiro, por meio do MEC, desde meados da década de 1980, passou a incentivar a produção de estudos pontuais sobre avaliação do rendimento escolar.⁴⁰

Em consonância com a CF/1988 e das experiências advindas do Naep, nos EUA, a então Secretaria Nacional de Educação Básica (Seneb), do MEC, com apoio técnico de organismos financeiros criaram o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau – Saep

⁴⁰ Para colocar em prática os estudos na área da avaliação do rendimento escolar, o Brasil foi estimulado, especialmente, pelos acordos assinados com as agências internacionais. Em quase todos os acordos assinados com o BM, por exemplo, estava prevista a avaliação educacional para verificar a efetividade das ações executadas.

(BONAMINO, 2002; BRASIL, 1989, 1992; VIANNA, 2005). A proposta inicial do Saep foi ampliada pelo referido ministério, em parceria com o Inep, nos anos 1990, com a inauguração do Saeb.⁴¹ Segundo Bonamino (2002), a criação desse sistema de avaliação foi uma resposta do Estado brasileiro às demandas do BM.⁴²

Nessa corrida pela qualidade educacional, em 1995, o BM, produz o documento intitulado “Prioridades e Estratégias para a Educação”, no qual sustenta que o desenvolvimento econômico dos países e a redução da pobreza estavam associados à oferta de educação para o povo, especialmente a básica. Sendo assim, traçam estratégias para o enfrentamento dos problemas educacionais ainda persistentes em vários países, as quais estão concentradas em quatro ações: (i) ampliar o acesso à educação básica; (ii) melhorar a equidade; (iii) elevar a qualidade; e, em alguns casos, (iv) acelerar o ritmo da reforma educacional.

No entendimento do BM, o investimento em educação está atrelado à racionalidade econômica. Sendo assim, os princípios da equidade, eficiência e qualidade são difundidos como eixo condutor da reforma educacional, visando contribuir com a própria reforma do Estado. Percebemos, então, os traços da ideologia neoliberal nas referidas estratégias, uma vez que por meio da educação procuram inculcar os valores do livre mercado.

O alvo das estratégias do Banco esteve concentrado na educação básica que, além de expandir o acesso, deveria alterar a forma de financiamento e gestão educacional. Dentre as mudanças na gestão, está a descentralização de responsabilidades para as instituições escolares. As escolas, por meio da descentralização, passariam a gerir os recursos recebidos do governo, além disso, se articulariam com outros setores da comunidade para conseguir outros financiamentos. Em paralelo, o Estado aumentaria a centralização do planejamento e do controle dos resultados por meio da elaboração de avaliações nacionais.

Como podemos perceber em um dos trechos do discurso do próprio BM, descrito a seguir, essas mudanças na gestão e financiamento educacional visam a contribuir para a consecução de um dos principais eixos da reforma educacional traçada: a melhoria da qualidade dos sistemas educacionais.

⁴¹ No capítulo 2 apresentaremos a criação do Saep e do Saeb, detalhando os ciclos de avaliação realizados até a criação da Prova Brasil. Além disso, apresentaremos o conceito de avaliação que adotamos no presente estudo e as características da avaliação em larga escala amostral.

⁴² Apesar da influência exercida pelo BM, não se pode afirmar que a implantação do Saeb seguiu todas as orientações e diretrizes do Banco. Ao contrário disso, a criação e início dos trabalhos do Saeb contou com uma estrutura defendida e proposta pelas autoridades e técnicos do MEC em conjunto com a comissão de especialistas convocada para o delineamento do sistema. (BONAMINO, 2002)

La calidad de la educación puede mejorar cuando las escuelas tienen la autonomía necesaria para usar los insumos educacionales [...] y son responsables ante los padres y las comunidades. [...] Los principales peligros de la autonomía de las escuelas son la creación de desigualdades en las oportunidades educacionales y la falta de adhesión a las normas y al plan de estudio nacionales. Esos riesgos pueden reducirse en gran medida mediante [...] la administración de las normas de desempeño, los planes de estudio y las evaluaciones del aprendizaje a nivel nacional o regional. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 14-15)

Sendo assim, apesar de cada Estado nacional, moldar as orientações do BM segundo suas particularidades, não podemos negar sua interferência na elaboração das políticas educacionais brasileira. Após a criação do PDRAE, percebemos a implementação de ações que estão em sintonia com as propostas de melhoria da qualidade educacional propagadas pelo BM, tais como: (i) a elaboração da Emenda Constitucional n.º 14/1996⁴³, que expressa as responsabilidades educacionais de cada ente da federação e instituiu o Fundef, Lei n.º 9.424; (ii) a publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) em 1996, pelo MEC, com o propósito de estabelecer um plano nacional de estudos escolares; e (iii) as reformas educacionais consolidadas por meio da instituição da LDB, Lei nº 9.324/1996, com sua ênfase na qualidade do ensino e na avaliação educacional.

De acordo com Cury (1998), o processo de elaboração e o texto final da referida Lei são permeados de conflitos entre as diferentes instâncias de poder, dentre elas, os organismos internacionais, e a sociedade civil. Para o autor, a LDB foi “uma lei extremamente mudancista” (p. 74) para o cenário educacional brasileiro. Porém faz-se necessário analisar suas coerências e seus contrapontos, pois ela “vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação” (p.76). Esta afirmação está pautada em seu artigo 87, § 3º, inciso IV:

Art. 87º - É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 3º - Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

A questão da qualidade e eficiência educacional estava presente na primeira LDB, Lei 4.024, de 1961, que em seu artigo 96, previa a realização de estatísticas educacionais no

⁴³ A Emenda Constitucional 14/1996 “pode ser considerada a estratégia mais importante acionada pelo novo Governo Federal para garantir a adesão dos governos locais à descentralização administrativa e financeira da educação fundamental”. (BONAMINO, 2003, p. 262)

intuito de “melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo”. No entanto, percebemos que uma política de avaliação brasileira emerge, apenas, na constituição de 1988 e vai se instituir como política de Estado após a promulgação da segunda LDB, Lei 9.394/1996. Nesse momento, como denota o artigo 9º dessa Lei, a ênfase esteve no aprimoramento e sistematização das informações coletadas pelo Saeb, desde o início dos anos 1990, tendo em vista sua capacidade de orientar as autoridades na elaboração de políticas públicas.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

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

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

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais. (BRASIL, 1996b).

Nesse artigo, o *status* de órgão da União é dado ao MEC, que assume a responsabilidade de coordenar a política nacional de avaliação da educação, por meio de uma ação compartilhada entre estados. Também podemos notar o papel da avaliação como mecanismo de controle estatal, uma vez que ao MEC deve ser dado livre acesso às informações sobre as instituições de ensino, para que ele defina as prioridades em busca da melhoria educacional.

Cabe assinalar que esse formato de avaliação centralizado no governo federal resulta do próprio cenário de relações internacionais consolidadas após a realização do Consenso de *Washington*. Com efeito, para instaurar o projeto de reforma, o governo FHC fechou os canais de diálogo que haviam sido criados juntamente à sociedade civil no período de redemocratização, selecionando outros interlocutores para a elaboração das políticas educacionais (PERONI, 2003; SILVA, 2003). A interlocução governamental passou a priorizar os “senhores do capital”, representados na figura dos organismos internacionais, com destaque para o BM, que passaram a atuar como forte propagadores do projeto neoliberal pautado na competitividade entre instituições escolares.

No entendimento de Cury (2002), diante da falta de cooperação entre os entes federados, ao centralizar coordenação do sistema de avaliação no MEC, a LDB/1996 contribuiu para o estabelecimento de um “currículo mínimo nacional” para a formação dos

estudantes. A avaliação torna-se, então, um componente político fundamental, viabilizando um sofisticado controle do trabalho pedagógico e da autonomia das escolas.

Para Bonamino (2003), ao mesmo tempo em que a referida Lei marca um importante processo de descentralização das responsabilidades educacionais para estados, DF e municípios, ela fortalece o poder do Estado na regulação educacional. Isso porque, apesar da “autonomia” concedida aos gestores públicos na condução das redes de ensino foi o governo federal, por meio da reforma curricular via Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e da definição dos critérios de avaliação no Saeb, que continuou a ditar as principais “regras do jogo”.

Pautada no modelo gerencial da reforma do Estado, a avaliação educacional adquiriu uma função estratégica de controle sobre as atividades educativas, sobre o desempenho dos professores, dos alunos e das instituições de ensino, o que estimulou a competição e a diversificação da oferta (FONSECA; MARINELLI, 2007). Nessa perspectiva, o Estado desconsiderou a complexidade da ação pedagógica disseminando a ideia de uma qualidade educacional estritamente técnica, expressa em números, passível de ser controlada e potencializada.

Por essa ótica, inferimos que o Saeb e, atualmente, a Prova Brasil permitem ao Estado monitorar o cumprimento dos padrões internacionais estabelecidos para a educação e, também, estimular o *ranking* entre instituições de ensino. Esse enfoque está relacionado aos ajustes da educação aos critérios do mercado, permitindo aos alunos e a sociedade, elevados a condição de consumidores, escolherem dentre as escolas com melhores classificações (AFONSO, 2005).

Percebemos, então, que as políticas de avaliação ganham proeminência no Brasil sob a influência dos ideais neoliberais. Todavia, mais adiante, observaremos que a consolidação da avaliação como política estatal estratégica nos anos 1990, decorre de um novo modelo de Estado que foi se configurando a partir do desenvolvimento do neoliberalismo, como discutido ao longo deste item.

1.4 O Estado avaliador

As mudanças ocorridas nas funções estatais após o declínio do *welfare state* e consolidação do neoliberalismo deram lugar a um novo tipo de Estado, que passa a ser

denominado de “Estado avaliador”. Segundo Dias Sobrinho (2002), nesta fase o Estado abandona o papel de provedor de benefícios e serviços, com vistas a compensar os cidadãos dos problemas sociais, e assume o de controlador e fiscalizador.

É relevante ressaltar que, de certa forma, as avaliações sempre estiveram presentes nas políticas educacionais, pois os governos contavam com informações, mesmo sem acesso às sofisticadas tecnologias, para conhecer o desenvolvimento e custos de seus programas. O autor evidencia, então, a ocorrência de uma mudança na ênfase dada à avaliação na transição do *welfare state* para o neoliberalismo e não o início dessa atividade. Naquele primeiro momento, a avaliação buscava analisar a eficácia dos programas estatais, no intuito de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais. Posteriormente, com a ascendência neoliberal, o foco da avaliação é transferido para o controle e racionalidade econômica, com o objetivo de cortar gastos, rebaixar a fé pública e incentivar a adoção da competitividade do mercado.

Posicionamento consonante é apresentado por Afonso (2005), que menciona o emprego do termo “Estado avaliador”, na década de 1980, para traduzir o crescente interesse dos governos neoliberais e neoconservadores pela avaliação de políticas e programas. Segundo o autor, quando falamos em “Estado avaliador” nos referimos ao *ethos* competitivo assumido pelo Estado neoliberal. Nas reformas influenciadas pelo neoliberalismo, o Estado assumiu a lógica do mercado, importando modelos de gestão privada para o domínio público e enfatizando os produtos (resultados) dos sistemas educativos.

Compete retomar que frente ao déficit econômico dos anos 1980, ocorreu um descrédito nas ações estatais, diante das severas críticas neoliberais à sua ineficiência e falta de qualidade. No quadro das reformas dos Estados nacionais, a prioridade voltou-se para a redução de despesas, especialmente as sociais, como é o caso da educação. Com a “fé pública” em declínio, a atenção esteve direcionada para a qualidade do mercado, o que levou à instauração da cultura gerencial pela administração pública. Assim, da mesma maneira que as empresas, os Estados precisavam adotar mecanismos de controle e responsabilização sofisticados e, para este fim, a avaliação tornou-se uma forte aliada.

Considerando os elementos conceituais apresentados por Dias Sobrinho (2002) e Afonso (2005), podemos dirigir a nossa atenção para o neoliberalismo brasileiro, discutido na seção anterior. Uma autoridade estatal da gestão FHC, a então presidente do Inep, Maria Helena Guimarães Castro (1997-2001), no Seminário Internacional de Avaliação Educacional, realizado no final de 1997, argumentou que as reformas estruturais iniciadas no governo precisavam ser consolidadas, com o propósito de modernizar a economia e tornar o

País competitivo para adentrar no comércio internacional. Nessa perspectiva, afirmou que naquele momento de reforma do Estado brasileiro

[...] sai de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador. Essa mudança de paradigma exige uma verdadeira reengenharia do setor público. Trata-se da difícil tarefa de substituir controles burocráticos por uma nova cultura gerencial, que incorpora a política de avaliação como elemento estratégico da gestão pública. (CASTRO, 1997, p. 9)

Constatamos nesse discurso que a política de avaliação iniciada no Brasil por meio do Saeb, passou a ser, no governo FHC, um dos principais instrumentos para a efetivação da administração gerencial, balizando os empreendimentos do novo Estado que se conformava: o avaliador e regulador. Diante do papel privilegiado assumido pela avaliação na agenda do governo empossado em 1995, o Saeb teve sua metodologia reestruturada e no decorrer dos anos se firmou como política do “Estado avaliador brasileiro”, interagindo e se articulando com as demais políticas educacionais.

No entendimento de Clímaco (2005), nas reformas das administrações públicas estatais, a avaliação integrava o processo de mudança da gestão, sendo indispensável aos governos, pois permitia: (i) aperfeiçoar políticas, programas e projetos; (ii) controlar os níveis de satisfação dos cidadãos pelos serviços prestados; (iii) fundamentar e legitimar decisões políticas, especialmente aquelas que envolviam utilização de recursos; (iv) prestar contas dos serviços ofertados; v) responsabilizar todos os envolvidos pelos resultados dos serviços ; e (vi) produzir conhecimentos e informações que interessam aos governantes, técnicos e membros das sociedades civil, política e científica.

Um dos primeiros estudiosos que empregou a expressão “Estado avaliador” para caracterizar este maior interesse estatal pela avaliação foi Neave (2001), a partir da análise que empreendeu sobre os fenômenos ocorridos na educação superior no final da década de 1980. Em princípio, o autor elucida que considerar o nascimento do “Estado avaliador”, como consequência direta da crise econômica dos anos 1980, como sugerem alguns acadêmicos, é um critério controverso. Para ele, o surgimento deste modelo de Estado está relacionado a um conjunto de outros fatores, no qual os econômicos se incluem.

Esse estudioso destaca que qualquer controle oficial realizado pelo Estado sobre as instituições públicas pode ser considerado como um tipo de avaliação. No entanto, as primeiras avaliações eram atividades rotineiras, para controlar o cumprimento de determinadas metas, muitas vezes, pré-estabelecidas nos instrumentos legais, como

legislações, normas internas, estatutos, entre outros. A esse tipo de avaliação ele denominou de verificação de rotina e modalidade de manutenção.

A partir do crescimento econômico, a verificação de rotina não se mostrava adequada para o Estado sobreviver ante a um mundo em pleno desenvolvimento tecnológico, competitivo, que se conformava em “sociedades do conhecimento”. Nesse cenário, o autor menciona que a emergência do “Estado avaliador” esteve acompanhada de uma espécie de “frenesi pela técnica”.

Os rápidos avanços da tecnologia impulsionam a elaboração de distintos e complexos instrumentos de coordenação da administração pública, fazendo os antigos controles exercidos pelo Estado parecerem rústicos, obsoletos e, por isso, inadequados. Com efeito, existe uma explicação, em princípio, técnica para o aparecimento do “Estado avaliador”. Seguindo esta linha explicativa, o referido modelo estatal surge como resposta às demandas do governo por obter eficiência e espírito empreendedor de maior qualidade, consequência da introdução do mercado como regulador supremo da educação superior. Esse fato se explica porque nos finais dos anos 1970 e início dos anos 1980 a educação superior é percebida como alavanca de mudança social e econômica e as verificações de rotina, anteriormente realizadas, não conseguiam atender às novas expectativas.

Antes de prosseguirmos com esta análise, devemos considerar que apesar de a avaliação estar associada a vários outros domínios estatais, como assinala Dias Sobrinho (2003), há uma ênfase dada à avaliação no campo educacional. De acordo com a análise de Libâneo (2004), podemos considerar que tal fato ocorre porque a educação passou a ocupar o centro das preocupações de outros setores sociais, pois em um período de domínio neoliberal a ordem era “sintonizar os sistemas educacionais” (p. 241), de maneira que empresários e Estado obtivessem lucros a partir do trabalho de uma população escolarizada. Os empresários teriam a disposição um trabalhador mais produtivo, ampliando a quantidade e qualidade de seus produtos. O Estado, ao possibilitar que a sociedade seja preparada para enfrentar os desafios do mundo moderno, teria condições de competir no mercado internacional.

Assim, tanto as universidades como as escolas de educação básica foram vistas como um espaço eficaz para a preparação de mão-de-obra qualificada, e que deviam se adequar à crescente tecnologização do mercado. O trabalhador desqualificado da linha *taylorista* não se adaptava às novas necessidades do mercado, que requeria um trabalhador capaz de tomar decisões, de adaptar-se às constantes mudanças e de aperfeiçoar-se pela vida toda (DELORS, 1999). Diante disso, o foco dos planos e propostas governamentais centrou-se na busca de

estratégias para alcançar a melhoria da eficiência e da qualidade da educação, em todos os níveis e modalidades.

A explicação de ordem técnica, para a origem do “Estado avaliador”, de acordo com Neave (2001), também não é suficiente. Este modelo de Estado deve ser entendido como um novo conceito que surge na esfera da política estatal que, ante as circunstâncias advindas do crescimento e complexificação do campo econômico e social, se vê compelido a elaborar novos mecanismos de ação. Frente a isso, o autor pondera sobre a necessidade de ir além da interpretação técnica, sugerindo

[...] que la clave que nos permite ir más allá de la interpretación técnica del surgimiento del estado evaluador [...] está precisamente en el cambio que produjo el estado en el terreno de la evaluación misma, cambio que la “nueva evaluación”, a su vez, parece haber producido en el rol que cumple el estado. (p. 217)

O Estado, em princípio, não possuía meios administrativos adequados e nem conseguia alinhar a educação superior às novas prioridades nacionais. Para sanar essa dificuldade, as avaliações de verificação de rotina passam a ser substituídas por outro tipo de avaliação denominada de exploratória. Essa última avaliação era realizada no âmbito das universidades, se assemelhando às conhecidas avaliações diagnósticas, com o objetivo de conhecer profundamente alguns aspectos institucionais, gerando informações que auxiliavam a corrigir os rumos da educação superior.

À medida que o Estado passou a utilizar a avaliação exploratória, ele provocou algumas mudanças na avaliação, do mesmo modo a própria avaliação foi moldando um novo papel para as ações do Estado. Seguindo esse raciocínio, Neave (2001) considera que “el ascenso del estado evaluador estuvo acompañado por una reasignación no menos fundamental de la tarea misma de evaluar.” (p. 214).

Depreendemos dessa exposição, que o emprego frequente da avaliação exploratória e de indicadores de rendimento ocasionou a transformação da verificação de rotina, inicialmente, empreendida pelo Estado. Os aspectos quantitativos como rendimento dos estudantes, custos, produtividade da instituição coletados esporadicamente pela verificação de rotina, especialmente para gerir alguma crise, ganham regularidade e profundidade com as avaliações exploratórias. O Estado passa, então, a utilizar instrumentos de avaliação cada vez mais complexos, aplicados sistematicamente, com o propósito estratégico de orientar a política nacional e de possibilitar a autoavaliação da instituição.

Podemos dizer que as primeiras avaliações exploratórias aplicadas de forma restrita por comissões de avaliações ou por membros das universidades, foram agregadas às atividades de verificação e controle de rotina do Estado. Como consequência, o uso dessas avaliações impulsionou a criação de legislações para situar a universidade em outra posição na sociedade, regular seu acesso, conteúdo curricular, gerenciamento interno entre outros (NEAVE, 2001). Diante disso, passou a ser dada maior “juridicidade” à educação superior, sendo a legislação entendida como meio de forçar a prática e implementação das medidas políticas.

Neste sentido, podemos perceber o estabelecimento de uma dinâmica na qual as avaliações aprimoram o controle administrativo do Estado. A avaliação produzia dados válidos para a elaboração de legislações, sendo utilizadas pelas autoridades para legitimar e concretizar as medidas políticas e garantir a eficiência do controle de rotina das políticas e projetos implementados. Assim, o Estado teve a possibilidade de incrementar e intensificar sua intervenção nas instituições educacionais, nos distintos níveis de ensino. Para Neave (2001), esta intensificação da interferência estatal pode ser considerada um subtema da fase de transição que conduziu ao aparecimento do “Estado avaliador”, sendo parte de sua retórica e ideologia. Sendo assim, além de adequar a educação às demandas do mercado,

[...] también se pretendia que acelerara lo que podría denominarse “el tiempo administrativo” exigido para que la reforma echara efectivamente raíces y – lo que era igualmente importante – que determinara si en realidad lo había logrado. (p. 227)

Considerando tais ponderações, percebemos duas diferentes explicações apresentadas para justificar o aparecimento do “Estado avaliador”, uma técnica e outra mais política. A primeira, de acordo com o autor, é proveniente dos estados norte-americanos que estabelecem um determinismo técnico visando a reduzir as esferas de atuação do Estado e ampliar as do mercado. As universidades, por sua vez, deveriam se adequar à dinâmica econômica. A explicação política vem de alguns países europeus, e está relacionada à necessidade de renovação política da sociedade. O Estado, no intuito de recuperar sua credibilidade no período pós-crise delegou responsabilidades a outras esferas administrativas, atendendo aos reclamos de renovação política por meio da abertura de canais de participação. Mas, ao mesmo tempo, por meio do uso da avaliação, ele passou a exercer um maior controle do alcance de seus projetos de reforma.

Após apresentar esses elementos que nos permitiram compreender o pano de fundo no qual emerge o “Estado avaliador”, Neave (2001) destaca três mudanças nas funções estatais que marcam a transição e abrem as portas até a “nova Jerusalém avaliadora” (p. 228), são elas: (i) a crescente concentração do governo central nas estratégias de desenvolvimento do sistema educacional; (ii) o aparecimento de poderosos “intermediários”, entendidos como grupos especializados em avaliação; e (iii) a autorregulação das instituições.

Dentre essas três funções, o autor enfatiza a importância da autorregulação para esse modelo estatal. Ele define a autorregulação como um dispositivo utilizado pelo “Estado avaliador”, para acelerar o ritmo dos ajustes da educação superior, e podemos incluir a educação básica, visto que a própria instituição se responsabiliza pelas mudanças. Sendo assim, com a prática das avaliações, o Estado passou a ter em mãos dados que lhe possibilita controlar e intervir no funcionamento das instituições. Diante disso, o objetivo desse modelo estatal é o de promover a autorregulação, pois as capacidades que ela possui

[...] de modificar las reglas de juego y, al mismo tiempo, exigir acatamiento – o conferir confianza – son expresiones muy reales de poder. Y la realidad de ese poder difícilmente pueda ser subestimada cuando lo que está en juego es la estimación pública del mérito y, por lo tanto, del valor explícito – o su falta de valor – de un establecimiento en comparación con otro. (NEAVE, 2001, p. 233)

Com as informações geradas pela avaliação, o Estado se mune de argumentos para atribuir a responsabilidade pelos resultados alcançados diretamente aos atores escolares. Por sua vez, as equipes escolares, ao se compararem com as demais instituições, também iniciam um processo de autorregulação, assumindo a responsabilidade que lhe é imputada e trabalhando para melhorar o desempenho alcançado. Nesse quadro, as avaliações conferem legitimidade para as ações do Estado, que pode alterar uma legislação e exigir mudanças das instituições em prol da melhoria da qualidade do ensino. Frente ao exposto, consideramos que as ações empreendidas pelo “Estado avaliador” buscam fortalecer o seu próprio poder regulador e, para tanto, as avaliações são instrumentos fundamentais.

Seguindo essa linha de discussão, ao discorrer sobre os sistemas escolares de maneira geral, Broadfoot (2000) aponta que a filosofia subjacente ao “Estado avaliador” é a de reforçar o controle, mas a partir de uma falsa promessa de maior autonomia das instituições. Esse modelo estatal, segundo a autora, ao descentralizar funções para as instituições escolares, impõe um grande número de avaliação de resultados e produção de indicadores de desempenho. Diante disso, ele gera dispositivos de *accountability*, os quais funcionam em

todos os níveis do sistema educacional, constituindo a principal modalidade de gestão da qualidade do ensino.

Uma remota característica dos sistemas educacionais é o uso de atividades avaliativas, para controlar, em maior ou menor grau, os conteúdos e o nível de aprendizagem dos estudantes. Dessa forma, para a autora o *accountability* não é uma prática recente, uma vez que alguns estabelecimentos de ensino aplicam avaliações movidos pelo cuidado de oferecer uma educação compatível com o interesse da sociedade e com os investimentos recebidos. No entanto, o seu uso contemporâneo tem se realizado de formas distintas, apresentando uma base legal ou burocrática que contém as obrigações que as instituições devem cumprir junto aos seus superiores, ou ainda, um sentido mais moral, de prestar contas aos “clientes”. O *accountability* efetivado pelo “Estado avaliador” deve ser compreendido como um processo que qual engloba duas etapas:

[...] Premièrement, il s’agit de l’identification et de la mesure des performances du système éducatif par rapport à des objectifs préalablement fixes. Deuxièmement, Il s’agit d’une réponse apportée par des institutions éducatives, grâce à des mécanismes de contrôle destinés à repérer tout écart entre les objectifs et les résultats. Bien qu’elles soient distinctes sur le plan théorique, ces deux étapes se confondent souvent dans la pratique. (BROADFOOT, 2000, p. 44)

Transpondo esta definição para a especificidade do Saeb, podemos dizer que a primeira etapa do *accountability* ocorre quando o governo federal estabelece os objetivos que as instituições de ensino devem alcançar e, posteriormente, monitora-os via indicadores de desempenho gerados pelas avaliações. Esta modalidade corresponde a um tipo de *accountability* classificado pela autora de burocrático. Na segunda etapa, as escolas recebem seus resultados para que possam detectar suas fragilidades e, assim, traçar estratégias para atingir as metas estabelecidas.

No entanto, torna-se difícil distinguir se as informações chegam às instituições com o propósito de possibilitar o acompanhamento e conquista dos objetivos de qualidade ou para lhes imputar responsabilidades. Neste caso, a autora analisa que as informações resultantes das avaliações, acabam por “colonizar as atitudes profissionais” (p. 44), pois dependendo do desempenho da escola recursos podem aumentar ou reduzir e premiações ou punições podem ser atribuídas. Uma vez responsabilizados, os atores escolares acabam organizando no interior da instituição de ensino outros mecanismos de controle, que podem ser denominados de “autoavaliação” ou “autorregulação”.

Essas formas de controle tendem a aumentar quando o Estado descentraliza a gestão escolar. Sendo assim, na maioria dos casos, a autonomia concedida às escolas para definirem planos de trabalho e utilização de recursos, na realidade, submetem-nas a um forte controle do poder central, que por meio das avaliações fazem prevalecer seus interesses. Com efeito, inferimos que para atender às novas demandas do “Estado avaliador brasileiro”, o Saeb foi reformulado no ano de 2005, dando origem à Prova Brasil que, ao disseminar informações por unidade escolar, realiza uma prestação de contas da qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas.

De acordo com Clímaco (2005), a maior utilização do *accountability* ocorre após as reformas estatais. Uma novidade das políticas de reforma foram os diferentes regimes de autonomia das escolas, os quais trouxeram mudanças no tipo de responsabilidade e relação entre: (i) escolas e administração pública; (ii) escolas e escolas; e (iii) comunidade e escolas. Dessa forma, quanto maior a autonomia, maior a necessidade das instituições de ensino prestarem contas do uso dos recursos recebidos e do nível de desempenho dos alunos.

As informações sobre desempenho dos alunos e os indicadores educacionais, de acordo com a autora, tornaram-se parte de uma nova semântica relacionada à preocupação com a eficácia e à qualidade das instituições escolares. Desta forma, “indicadores” e “desempenho” fazem parte de uma nova gestão educacional, que a partir da análise dos dados gerados podem verificar se os investimentos econômicos e pedagógicos têm gerado as melhorias pretendidas.

Com base nessas considerações, a autora defende que a prestação de contas, via divulgação de indicadores educacionais e medidas de desempenho dos estudantes, é essencial, pois sem informação: (i) não é possível realizar uma gestão eficaz do sistema por falta de elementos que baseiem a decisão; (ii) não há a possibilidade de promover a participação social, visto que a população não poderia saber quais os objetivos e ações dos governantes em torno da educação; (iii) não há responsabilização pelos resultados e pelas decisões tomadas; e (iv) não há a possibilidade de ultrapassar o isolamento e individualismo docente.

Na análise realizada pela autora, os mecanismos de prestação de contas ou *accountability* muitas vezes se limitam a publicação de relatórios com os resultados das avaliações. No entanto, esta é apenas a parte visível de um processo muito mais amplo e intrincado. O essencial é que seja gerada uma autoavaliação efetiva, envolvendo a equipe interna da escola e os gestores públicos na organização, análise e reflexão contínua sobre as informações produzidas. Por este motivo, a prestação de contas se constitui como uma

estratégia fundamental de gestão do sistema, bem como, de desenvolvimento e credibilidade dos profissionais da educação. A autora argumenta que um

[...] professor que “presta contas” é credível porque mostra que sabe o que faz, explica como se faz e porquê. Em termo de desenvolvimento de grupo este tipo de comportamento é muito importante na construção da autoconfiança e do clima de interajuda e de trabalho cooperativo. Tem de reconhecer-se, porém, que este nível de prestação de contas não é comum nas nossas escolas. (p. 60)

Percebemos uma visão favorável ao *accountability*, próxima à primeira definição apresentada por Broadfoot (2000), pois ela pode contribuir para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos profissionais que atuam na escola. Porém, as informações geradas pelas avaliações não são vistas como conhecimento para a melhoria das instituições e sistemas educacionais. Na maioria dos Estados, o que ocorre é o entendimento dessa prática apenas no sentido da “autorregulação” debatida por Neave (2001), como mecanismo de controle, seleção e venda da imagem de escolas “melhores” e “piores”.

Frente ao exposto, podemos dizer que o “Estado avaliador” se configura a partir da corrida internacional pela qualidade do ensino e, conseqüentemente, inserção no mercado competitivo. Nessa dinâmica encontramos, então, três elementos chaves: a autonomia, a responsabilidade e a avaliação. O Estado, ao conferir “autonomia” às escolas por meio da descentralização administrativa e pedagógica, amplia a capacidade delas decidirem sobre como conduzir o processo de ensino-aprendizagem e lhes transfere parte de suas atribuições. Com isso, as instituições escolares assumem toda “responsabilidade” pelo cumprimento dos objetivos delineados pelo governo central, a quem compete definir e controlar os padrões de qualidade que devem ser alcançados, pela avaliação. Por sua vez, ao disseminar os resultados das “avaliações” apoiadas no discurso da prestação de contas, o Estado gera, na realidade, uma responsabilização e autorregulação dos estabelecimentos de ensino, que tendem a contribuir com a regulação do sistema educacional.

Desta forma, o “Estado avaliador” busca instaurar um controle permanente da qualidade do ensino por meio de avaliações realizadas no âmbito nacional e internacional. Consideramos que a sistemática de controle desse modelo estatal teve seu marco em 1990, com a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizado em Jontiem, na

Tailândia.⁴⁴ Na ocasião foi estabelecido um modelo ou padrão de “educação para todos”, por meio da elaboração da Declaração Mundial sobre Educação para Todos⁴⁵. Na referida declaração, a “qualidade do ensino” tornou-se tema e compromisso assumido por vários países. Podemos considerar que em Jontiem foi dada a largada da corrida em busca da qualidade educacional, na qual a avaliação e os projetos educacionais financiados pelo BM terão importância política como instrumentos de gestão pública.

Dentre as várias conferências internacionais sobre Educação para Todos, que deram prosseguimento e consequência às discussões de Jontiem, algumas merecem ser comentadas, são elas:

- i) de Nova Delhi⁴⁶, na Índia, realizada em 1993, na qual foram elaboradas recomendações para os países melhorarem a qualidade educacional e indicou a educação como responsabilidade não apenas do governo, mas de toda a sociedade;
- ii) a de Kingston⁴⁷, na Jamaica, em 1996, a qual enfatizou que a qualidade educacional era um desafio a ser vencido pelos países. Além disso, recomendou a realização da avaliação da qualidade educacional, de maneira a atribuir responsabilidades pelos resultados alcançados (VIEIRA, 2001); e
- iii) a de Dakar, no Senegal, no ano de 2000, na qual os países assumem o compromisso de assegurar que os objetivos e metas traçadas durante as conferências sejam alcançados e mantidos. Sendo assim, deve-se melhorar todos os aspectos da qualidade da educação, de forma a garantir resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida. Para tanto, a avaliação passa a ocupar o centro das agendas governamentais, como instrumento de tomada de decisão.

⁴⁴ A conferência foi patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo BM. Apesar de não ser a primeira reunião dos países para discutir a educação, a sua importância está no fato dela ampliar o leque em torno da discussão mundial sobre a educação, resultando em compromissos no âmbito das políticas públicas internacionais, regionais e nacionais.

⁴⁵ Cabe destacar que o BM discorda da proposta de elaboração de currículo de forma participativa, por meio de consulta à sociedade, apresentada em Jontiem. Ele entende que a elaboração do currículo deve ser centralizada pelo governo central. (TORRES, 2007)

⁴⁶ Em Nova Delhi, o então Ministro de Estado da Educação, Murílio de Avellar Hingel (1992-1995), apresentou o Plano Decenal para Todos do Brasil (1993-2003). Dentre os objetivos para a educação básica, o Plano define meios para universalizar o acesso, padrões de aprendizagem a serem alcançados, estabelece as metas de desempenho dos planos curriculares, dentre outros.

⁴⁷ Para conseguir atingir suas metas o Plano centraliza na União o papel de coordenação, formulação e avaliação das políticas. (VIEIRA, 2001)

Nesses processos de formulação e implementação de políticas no âmbito internacional, também foram organizadas reuniões denominadas de “Cúpula das Américas”, as quais contribuíram para a definição de projetos e políticas educacionais (SANDER, 2005). A primeira foi convocada pelos EUA em 1994, na cidade de Miami, e reuniu toda a “cúpula” presidencial das Américas. Dentre as reuniões, podemos destacar a segunda, realizada no ano de 1998, na cidade de Santiago, no Chile, diante da temática centrada na questão educacional. Naquele momento, as iniciativas da Cúpula para a educação estavam voltadas para a equidade, qualidade, relevância e eficácia. Após dois anos de negociações, para chegar a um acordo sobre tais princípios, os países estabeleceram metas para serem alcançadas até o ano de 2010. De acordo com Sander (2005), para atingir tais metas os governos se comprometem com o estabelecimento de nove estratégias, dentre elas está o “estabelecimento de indicadores de avaliação educacional” (p. 54). Inferimos, assim, que a criação da Prova Brasil para disponibilizar resultados de desempenho por unidade escolar e, posteriormente, possibilitar o cálculo do Ideb, em certa medida buscava atender aos acordos firmados.

A partir da realização dessas negociações internacionais, os países do capitalismo central, os quais podem ser chamados de ideólogos do “Estado avaliador”, delineiam todo o projeto de regulação estatal, nas esferas nacionais e internacionais, por meio da avaliação. Tal como aponta Broadfoot (2000), ponderamos que ocorre um movimento no sentido de “colonizar” os sistemas educacionais, colocando-os alinhados às demandas da “sociedade do conhecimento⁴⁸” e do mercado competitivo internacional.

Consideramos essas mobilizações em escala mundial, um avanço para o processo decisório dos Estados, que passaram a contar com informações para conhecer e prever o impacto de suas ações. A educação, por sua vez, também ganhou com a mudança de métodos de ensino, estrutura organizacional e reformas curriculares em benefício dos estudantes. Todavia, como se trata de um movimento pautado na racionalidade econômica empresarial, os

⁴⁸ No entendimento de Hargreaves (2003), a sociedade do conhecimento é uma sociedade da aprendizagem. O autor debate que no século XVIII, na Inglaterra, a chamada Revolução Industrial desencadeia uma economia industrial que passa a requerer do trabalhador uma formação a qual lhe possibilite operar as novas máquinas que eram incorporadas no processo de produção. Com o avanço da ciência e da tecnologia, a criação da microeletrônica, da cibernética, da informática etc, em meados do século XIX e início do século XX, se configurou a economia do conhecimento que demanda outro tipo de trabalhador, o “trabalhador do conhecimento”. Segundo o autor a sociedade do conhecimento engloba as seguintes dimensões: (i) a disseminação de uma esfera educativa, técnica e científica; (ii) processo e circulação complexos de conhecimento e informação em uma economia baseada em serviços; (iii) mudanças nas organizações com a finalidade de promover a inovação contínua e maximizar as oportunidades para a constante aprendizagem; (iv) investimento em uma infra-estrutura baseada na tecnologia de informação e comunicação que possibilite agilizar o processo de aprendizagem (como é o caso da cultura digital hoje vivenciada).

resultados das avaliações perderam o foco da melhoria da qualidade do ensino, sendo utilizados, tal como no mercado, na classificação dos melhores e piores “produtos”.

Percebemos que, desde Jontiem, os Estados liderados pelas potências econômicas, via organismos internacionais, se empenharam para obter resultados mensuráveis das metas estabelecidas. Sendo assim, a avaliação foi potencializada como guia dos processos de decisões estatais, para o aperfeiçoamento dos sistemas de ensino.

As questões relacionadas à avaliação no âmbito internacional têm o propósito de produzir informações e classificações entre países. Para a realização dessas avaliações os Estados obedecem a uma série de critérios e procedimentos padronizados para assegurar a comparabilidade dos resultados. A partir dos padrões estabelecidos em Jontien, várias avaliações internacionais padronizadas de desempenho dos alunos são elaboradas. Dentre as avaliações internacionais que o Brasil participa, podemos citar: i) Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE); ii) Programa de Indicadores Mundiais da Educação (WEI); iii) Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa); e iv) Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis).

O LLECE, coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), por meio do Escritório Regional para América Latina e o Caribe (Oreale), foi criado em novembro de 1994, contando com a participação crescente dos países da América Latina e Caribe. Para iniciar suas atividades contou com recursos financeiros oriundos do BM, da Fundação Ford e dos países participantes (BRASIL, 2008b).

Em 1997, o LLECE realizou seu primeiro estudo internacional comparado, denominado Primeiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (PERCE). Esse estudo avaliou o nível de desempenho das crianças das(os) 3ª série/4º ano e 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, aplicando testes nas áreas de Matemática e Linguagem (Espanhol ou Português).⁴⁹ Simultaneamente, foram aplicados questionários aos professores, diretores, alunos e seus pais ou responsáveis para identificar os fatores associados ao desempenho alcançado pelos países.

Em meados de 2002 foi delineado o projeto do Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE), que após as negociações entre os países, ocorreu em 2006 avaliando o desempenho alcançado por estudantes das 3ª série/4º ano e 6ª série/7º ano do Ensino Fundamental, nas áreas de Linguagem, Matemática e Ciências, de dezesseis países

⁴⁹ Participaram do PERCE os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Perú, República Dominicana e Venezuela.

e uma entidade sub-nacional (BRASIL, 2008b).⁵⁰ Consideramos, que os estudos promovidos pelo LLECE possibilitaram a vários países latino-americanos a entrada na dinâmica do “Estado avaliador”, visto que alguns ainda não realizavam avaliações nacionais. Além disso, a partir do intercâmbio dos especialistas na área da avaliação, promoveu formações para os técnicos dos países participantes.

Em 1997, teve início, o WEI, contando com a participação de doze países convidados, sob a coordenação conjunta da Unesco e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até 2005. O principal objetivo do WEI é produzir estatísticas e indicadores educacionais que auxiliem na elaboração das políticas educacionais dos países membros, além de permitir a realização periódica e atualizada de estudos comparativos internacionais. No ano de 2006, a Unesco assumiu a coordenação internacional do programa. Nessa época, contava com a participação de dezenove países, localizados nos cinco continentes, representando cerca de 70% da população mundial.⁵¹

Os países que participam do WEI preenchem um questionário a respeito de seus sistemas educacionais, nos diversos níveis de educação e modalidades de ensino. Para possibilitar a comparação internacional das diversas estatísticas educacionais, os dados foram agregados elaborando o que é denominado de Classificação Internacional Padronizada da Educação de 1997 (ISCED). As informações coletadas pelo WEI integram as bases de dados educacionais da OCDE do Instituto de Estatísticas da Unesco (UIS), desde 1998.

Em 2000, destacamos o ingresso do Brasil no Pisa, coordenado pela OCDE. Esse programa é implementado por um consórcio internacional⁵² e reúne diversos especialistas, com larga experiência internacional, no desenho e execução de sistemas de avaliação. Os testes são aplicados a amostras de alunos de quinze anos e, além de levantar informações referentes ao desempenho destes em Leitura, Matemática e Ciências, também coleta informações sobre seu nível socioeconômico e cultural.

⁵⁰ Os países participantes do SERCE foram: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e o Estado mexicano de Nuevo León.

⁵¹ Os dezenove países membros são: Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Índia, Indonésia, Jamaica, Jordânia, Malásia, Paraguai, Peru, Filipinas, Federação Russa, Sri Lanka, Tailândia, Tunísia, Uruguai e Zimbábue.

⁵² O consórcio internacional do Pisa é liderado pelo Australian Council for Educational Research (ACER), da Austrália, que inclui The Netherlands National Institute for Educational Measurement (CITO), da Holanda, a Westat e o Educational Testing Service (ETS), dos Estados Unidos e o Japanese Institute for Educational Research (NIER), do Japão. (BRASIL, 2001b)

Em 2006, foi realizada a Talis, contando com a participação de vinte e quatro países⁵³. Essa foi a primeira pesquisa internacional com foco no ambiente de aprendizagem e nas condições de trabalho, que as escolas ofertam aos professores de 5ª série/6º ano a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental. A Talis faz parte dos Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES), criado com o objetivo de aprimorar os sistemas de coleta de dados dos países membros da OCDE. O seu principal objetivo é produzir indicadores educacionais internacionalmente confiáveis por meio do cruzamento de diferentes dados, como número de alunos versus número de habitantes, ou número de alunos versus evasão escolar.

Todas essas avaliações internacionais são resultantes dos acordos políticos e fóruns internacionais de cooperação técnica e definição de indicadores educacionais *standards*⁵⁴. Dessa forma, os países do capitalismo central disseminam as práticas pertinentes ao “Estado avaliador” e monitoram a adequação do ensino ofertado pelos Estados nacionais com as demandas da competitividade econômica.

Nesta perspectiva, a avaliação educacional, realizada por meio de testes padronizados, é considerada a principal engrenagem da gestão do sistema educacional. A partir da avaliação, o Estado pode fomentar e melhorar a formação dos indivíduos de acordo com as demandas do mercado de trabalho, oferecer uma relação de custo x benefício dos investimentos educacionais e ainda compartilhar responsabilidades pela gestão.

Nas diversas avaliações internacionais brevemente comentadas, identificamos que algumas áreas de conhecimento são fixadas como prioritárias, tais como Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Com base no que é avaliado nos testes, os diversos países tendem a padronizar certos conteúdos ensinados às suas distintas populações, buscando obter um nível de qualidade compatível com o contexto internacional. Tal fato nos permite constatar que as metas de qualidade e seus indicadores não são neutros, mas condicionados por valores e ideologias das grandes potências econômicas.

Também podemos considerar que a própria expansão da sociedade moderna fez da avaliação um assunto que ultrapassa as questões especificamente escolares para ser assunto de políticas sociais e econômicas. Neste sentido, a participação dos Estados nas avaliações internacionais pode ter como objetivos: (i) oferecer apoio técnico para o desenvolvimento, transferência e intercâmbio de tecnologias na área de avaliação; (ii) ampliar o debate sobre

⁵³ Participam da Talis vinte e quatro (24) países: Áustria, Austrália, Bélgica (comunidade flamenga), Brasil, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Malásia, México, Noruega, Polónia, Portugal, República da Coreia e Turquia.

⁵⁴ Entendemos por *standards* como padrões educacionais estabelecidos como metas a serem alcançadas.

padrões nacionais de qualidade da educação a partir do padrão estabelecido internacionalmente; (iii) divulgar e fortalecer os processos de avaliação no interior do sistema educacional; e (iv) fomentar a competição das instituições.

Desta forma, enquanto a participação nesses programas avaliativos possibilitava que os países especializassem suas equipes na tecnologia dos sistemas de avaliação, o “Estado avaliador” fincava raízes. A comparação de resultados no âmbito internacional abriu um campo diferenciado no debate das políticas educacionais, uma vez que as avaliações e seus indicadores passaram a ser instrumentos de regulação estatal.

Essa discussão do ponto de vista macro nos oferece subsídios para compreender de que maneira o nosso objeto de estudo, a avaliação nacional Prova Brasil, foi se delineando no contexto brasileiro. No entanto, ponderamos ser relevante nos determos, no capítulo 2, no processo de desenvolvimento das avaliações no Brasil e de que maneira elas são utilizadas para a regulação do Estado.

CAPÍTULO 2: AVALIAÇÃO NACIONAL PROVA BRASIL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DO ESTADO

Conforme discutimos no primeiro capítulo, a área educacional não está isenta das intervenções políticas, econômicas e sociais do Estado. Ao contrário, desde o desenvolvimento do processo de globalização, a educação foi adquirindo papel fundamental no campo das políticas públicas, visto que o conhecimento passou a ser um fator essencial para impulsionar o crescimento econômico.

Diante das demandas do mundo globalizado, a avaliação educacional aportou como política e instrumento de regulação dos sistemas de ensino pelo Estado. Considerando a avaliação externa Prova Brasil, objeto do presente estudo, como uma política pública que tem servido para o Estado brasileiro regular a educação nacional, acreditamos ser fundamental compreendermos seus condicionantes históricos e o processo regulatório que desencadeia. Para tanto, estruturamos este segundo capítulo em três seções: i) na primeira debateremos o conceito de regulação, sua(s) finalidade(s) e nível(is); ii) na segunda discutiremos as acepções sobre a avaliação e apresentaremos sua evolução, buscando demarcar seus avanços e utilização dos dados produzidos para subsidiar as ações dos gestores públicos; iii) na terceira seção, discorreremos brevemente sobre o histórico e algumas das particularidades da avaliação em larga escala e, posteriormente, refletiremos sobre o a implementação dessa modalidade de avaliação pelo Estado brasileiro até a criação da Prova Brasil e suas possíveis articulações com a regulação exercida pelos gestores públicos.

2.1 Regulação: concepções e objetivos

O termo “regulação” tem sido constantemente veiculado no campo de estudo das políticas públicas educacionais, especialmente quando se trata da política de avaliação educacional externa promovida pelo governo federal, por meio do Saeb e Prova Brasil.

No entanto, o que entendemos quando escutamos que a avaliação educacional é uma política pública de regulação? Em um primeiro momento, podemos pensar que as políticas regulatórias permitem ao Estado controlar seus empreendimentos para, assim, manter o seu *status* e domínio social. Nessa perspectiva, a ação de regular é vista como parte dos

mecanismos de um Estado autoritário, que se apresenta como democrático e moderno, para conseguir ajustar a população às suas propostas. Por outro lado, devemos também questionar até que ponto o processo regulatório estatal é prescindível.

Diante dessas primeiras considerações é relevante refletir sobre o significado do termo regulação, de maneira que possamos encontrar possíveis respostas às nossas perguntas e, assim, aprofundar a reflexão ante nosso objeto de estudo.

De acordo com Cunha (1986), os termos regular e regulação têm sua origem na palavra “regra”. Por sua vez, a palavra “regra” é proveniente do latim *regula, regulae*, se referindo àquilo que regula, dirige, rege ou governa. Outra semelhante definição é apresentada por Ferreira (2000), que entende o termo regular como sujeitar a regras, encaminhar segundo a lei.

No entendimento de Dupriez e Maroy (2000), existem diferentes significados para o termo regulação, mas eles podem ser sintetizados em três concepções. A primeira se aproxima da teoria de sistema, utilizadas no campo da biologia ou sociologia. Neste sentido, os autores explicitam que,

la régulation est alors l'ensemble des <<mécanismes de rétroaction>>, des processus de controle e d'échange à travers lesquels un système social tend à maintenir son équilibre, oriente par une finalité de référence. Cette acception et surtout son usage dans l'analyse des systèmes sociaux a fati l'objet d'une critique déjà ancienne. (p. 75)

Entendida a partir dessa teoria, a atividade regulatória é o conjunto de mecanismos de retroação de determinado sistema, responsável pela análise das suas mudanças, identificando os fatores que causam desequilíbrio e transmitindo orientações para manter o equilíbrio. Todavia, este modelo aplicado aos sistemas sociais, como é o caso do sistema escolar, tem sido criticado. Isto porque, diante da interação dos diversos atores que o compõe uma rede de ensino, por exemplo, torna-se quase impossível manter um padrão de equilíbrio, previamente definido.

A abordagem sistêmica, originada no campo das ciências físicas, segundo Barroso (2005a; 2005b) agregou um maior potencial à função regulatória, que passou a ser responsável por manter o equilíbrio de qualquer sistema, seja ele físico ou social. Porém, alguns estudos advertem que apesar de suas contribuições para o entendimento dos sistemas sociais, essa abordagem deve ser utilizada com cautela, pois um sistema formado por seres humanos não obedecerá homogeneamente às regras pré-estabelecidas.

A segunda concepção possível para regulação, de acordo com Dupriez e Maroy (2000), designa-a de institucional pois está relacionada ao controle de ações por uma autoridade reconhecida. Para os autores, essa forma de regular envolve

[...] de l'ensemble des actions mises en oeuvre par une instance (gouvernement, hiérarchie d'une organisation) pour orienter les actions et les interactions des acteurs sur lesquels elle a une certaine autorité. Deux points sont importants: La régulation est exercée par un détenteur d'autorité légitime; elle a par ailleurs diverses modalités d'exercice (règles, incitants, informations), points et niveaux d'application. Cette acception est proche de la définition courante du terme chez les économistes, définition qui renvoie à l'activité de contrôle d'une agence étatique (ou plus largement <<des institutions>>) sur les agents économiques, supposés par ailleurs autonomes (dans leurs préférences), libres (dans leurs choix) e rationnels (à des degrés variables). (p.76)

Percebemos que a regulação institucional é vista de forma verticalizada. Tem-se, no centro, uma autoridade legítima representada por um governo ou hierarquia de uma organização que estabelece uma série de regras e orientações que devem ser seguidas pelos membros de seu grupo. Para os autores, essa concepção se aproxima do processo regulatório feito na área econômica, pelas agências estatais que atuam controlando e fixando os preços, pela realização do comércio nacional e internacional entre outros.

Os autores citam, ainda, que a noção de pilotagem dos sistemas educativos desenvolvida por Landsheere (1997), pode ser um exemplo aproximado dessa regulação hierarquizada, que pretende ser racional e direcionada por objetivos específicos. No trabalho deste último autor, a pilotagem pode ser entendida como processos de regulação desencadeados pelas avaliações. Ele define três tipos de pilotagem do sistema de ensino, a saber: (i) *pilotagem administrativa ou monitoramento de conformidade*, usada pelas autoridades públicas para checar se as escolas estão atingindo os níveis de exigência pré-estabelecidos em regulamentos, diretrizes entre outros; (ii) *pilotagem formativa ou diagnóstica*, pautada na aplicação de testes aos estudantes no intuito de verificar o nível de aprendizagem que possuem e, assim, traçar metas ou adequar os programas curriculares; e (iii) *pilotagem do rendimento escolar*, utilizada como macro ou micro-pilotagem. A macro-pilotagem fornece informações sobre o que é produzido pelo sistema de ensino, no intuito de redefinir as políticas ou avaliar os profissionais. Na micro-pilotagem as informações servem para orientar o trabalho interno das instituições escolares.

A terceira, e última concepção atribuída ao termo regulação por Dupriez e Maroy (2000), vincula-se às organizações ou sistemas de ações organizadas. Nesses sistemas, a

regulação é resultado das articulações ocorridas entre os vários tipos de controle e processos horizontais, que ocorrem no momento em que se busca implantar regras e orientações. Assim, considera que nas organizações estão em jogo distintos interesses e valores, nas quais serão defendidos e perseguidos por um indivíduo ou grupo(s), no intuito de alcançar certo poder dentro da organização.

Desta forma, dentro de qualquer instituição ocorrem, concomitantemente, dois processos regulatórios: o primeiro que é institucional, no qual as regras e orientações são definidas no topo da hierarquia e outro, designado de autônomo, é gerado pelas ações dos atores. Com efeito, a resposta ou solução para determinados problemas nas organizações devem ser consequência da negociação entre as regulações existentes, a autônoma e a de controle.

Um entendimento semelhante é apresentado por Barroso (2006), que também enfatiza a pluralidade de significados que a regulação pode assumir, dependendo do quadro teórico, disciplinar e linguístico na qual esteja inserida. Todavia, considera que no campo das políticas públicas esse termo é utilizado

[...] para descrever dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam. (p. 12)

Na análise feita pelo estudioso, o primeiro fenômeno trata-se de uma regulação institucional, normativa e de controle. Sendo assim, apresenta consonância com a segunda concepção de Dupriez e Maroy (2000), visto que é coordenada e controlada por aqueles que possuem determinada autoridade, sejam chefes de governos ou de empresas. Para Barroso (2006), esses dois autores colocam em evidência as dimensões de coordenação, controle e influência das autoridades públicas para o estabelecimento de regras e constrangimentos tanto no mercado, como nas ações sociais.

Podemos associar este primeiro fenômeno às políticas do governo central no âmbito da educação. No caso brasileiro, coube ao governo federal estabelecer as regras e diretrizes do sistema de ensino, por meio da definição de sua estrutura, organização, funcionamento e currículo. Por sua vez, a regulação, no sentido de controlar e ajustar o sistema a partir do que está institucionalizado pelo governo, é viabilizada pelos dados produzidos nas avaliações nacionais, Saeb e Prova Brasil.

O segundo fenômeno, de acordo com o autor, é o de uma regulação classificada como situacional, ativa e autônoma. Esse tipo de processo regulatório, além de prever a elaboração de regras que orientam o funcionamento de um determinado sistema, busca o seu (re)ajustamento. Esse (re)ajuste, se torna necessário à medida que os atores não executam as regras de forma homogênea, tal como definidas pelo governo central, dando margem ao aparecimento de diferentes estratégias e ações.

Inferimos, então, que o governo central, ao elaborar as normas para o sistema de ensino, conta com certa “margem de erro”, pois sabem que diante das interações ocorridas em cada realidade escolar, elas não serão cumpridas em sua totalidade. Diante disso, o conhecimento gerado pelas avaliações nacionais, em especial pela Prova Brasil, possibilita à identificação dos aspectos que não estão a contento dentro de cada estabelecimento de ensino e, por sua vez, a criação de programas ou metas para que os objetivos desejados sejam alcançados.

No entendimento de Kells (1999), as atividades avaliativas estão inseridas na regulação, que é definida como

[...] o processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou um procedimento é, com o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessárias pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa ou somativa. (p. 9)

Constatamos na definição do autor, que na base da ação regulatória encontramos as informações geradas pelas avaliações. É a partir do conhecimento da realidade das instituições que os agentes reguladores podem monitorar e controlar em que medida suas intenções, padrões ou normas estão sendo executadas. A partir do levantamento e análise periódica dos dados, é possível tomar decisões que visem sintonizar ou (re)ajustar as instituições.

Ainda de acordo com autor, todo o processo que envolve fiscalizar, monitorar e modificar um sistema, uma instituição ou programa, tem como norte assegurar o controle de qualidade. Podemos, então, dizer que a qualidade é inerente ao conceito de regulação, pois quem regula, seja individual ou coletivamente, verifica e julga se as informações resultantes das avaliações correspondem às metas traçadas. Dessa forma, é fundamental que os responsáveis pelo processo regulatório especifiquem o que entendem por qualidade.

Direcionando nosso olhar para o sistema educacional brasileiro, notamos que a qualidade a qual se persegue ainda não está especificada e não foi alvo de debates. A Câmara

de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer CNE/CEB n.º 8/2010, estabeleceu as normas para a aplicação do artigo 4, inciso IX, da LDB/1996 que prevê os padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Pública. O documento em questão, resultado de um estudo desenvolvido por uma comissão instituída pelo CNE, apresenta algumas ações concretas que podem ser implementadas para que a qualidade seja efetivada, agrupada em três frentes: (i) a valorização do magistério; (ii) financiamento e gestão da educação; e (iii) estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para as escolas públicas de Educação Básica (BRASIL, 2010).

Todavia, talvez pela novidade desse Parecer, o que se veicula é uma noção de qualidade associada aos desempenhos e notas que devem ser “(re)ajustadas” pelas instituições escolares ao participarem da Prova Brasil, sem, contudo, explicitar que tipo de julgamento sobre qualidade precisa ser realizado. Para Bondioli (2004) a qualidade

[...] não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser. (p. 14)

Da análise, podemos dizer que se a qualidade não é imposta, mas sim negociada o próprio processo de regulação, deveria também contar com o debate dos distintos grupos, pois como mencionou Kells (1999), a qualidade faz parte da regulação. Sendo assim, os “(re)ajustes” promovidos pela regulação resultaria de uma ampla discussão em torno das necessidades de cada instituição e não de uma enquadramento às metas estabelecidas e impostas externamente.

Para melhor compreendermos as atividades regulatórias no âmbito educacional, apresentaremos uma sistematização do conceito de regulação feita por Barroso (2005b), entendida como modo de coordenação dos sistemas educacionais:

- A regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema;
- O processo de regulação compreende não só a produção de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos atores em função dessas mesmas regras;

- Num sistema social complexo (como é o sistema educativo) existe uma pluralidade de fontes (centro/periferia, interno/externo, actor A/actor B, etc.), de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições dos seus interesses e estratégias;
- A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos “regulados”;
- Embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva, nos resultados finais obtidos [...]. (p. 733-734)

Nesta síntese, percebemos que a regulação é um processo presente em qualquer rede de ensino, com o propósito de manter seu equilíbrio, funcionamento, bem como sua transformação, no intuito de assegurar que ela não sucumba diante de acontecimentos inesperados. Tendo em vista que os estabelecimentos escolares são constituídos por inúmeros indivíduos, posicionados em diferentes setores e com diferentes funções nas esferas federal, estadual, municipal e local, a regulação não deve ser vista como um processo único e unilateral. Apesar de a ação estatal ser fundamental no processo da regulação, ela se correlaciona aos processos de regulação autônomos que ocorrem no interior de cada instituição.

O reconhecimento desse movimento duplo da regulação, um no âmbito das autoridades estatais e outro interno às instituições, tanto por Barroso (2005a; 2005b; 2006) como Dupriez e Maroy (2000), fundamentam-se no trabalho de Reynaud (1988). Este último autor faz uma distinção entre a regulação de controle, classificada de formal, e a regulação autônoma, de informal. Ele considera que existe um trabalho que é prescrito, por meio das normas, das orientações formais e outro que de fato vai se concretizar, sendo gerado entre a autonomia reivindicada pelos diversos atores e o controle imposto pela hierarquia da instituição.

Desta forma, o autor enfatiza a necessidade da realização de uma regulação conjunta, na qual a regra estabelecida resulte de um compromisso ou acordo estabelecido entre grupos rivais e a própria hierarquia da organização. Assim, um bom processo regulatório se concretizará a partir da negociação entre as regulações de controle e autônoma. Frente a esse debate, se considerarmos o entendimento de qualidade de Bondioli (2004), podemos dizer que na base dessa negociação entre as regulações de controle e autônoma está a negociação da qualidade da instituição.

Depreendemos dos estudos de Reynaud (1988), Barroso (2006), Dupriez e Maroy (2000), que a identificação dos processos regulatórios de controle e autônomo auxiliam na compreensão da regulação do sistema escolar. A transposição do conceito de regulação para o sistema educacional, segundo tais autores, é decorrente da influência de uma evolução no campo da sociologia que passou a estudar a “sociologia política da ação pública”.

O campo de pesquisa referente à ação pública é amplo e complexo. Ele abrange tudo o que está antes da tomada de decisão e elaboração das agendas governamentais, como, por exemplo: (i) as expectativas e pressões da população; (ii) o reconhecimento das demandas sociais pelas autoridades públicas; (iii) a concepção de projetos para atender à sociedade; (iv) a elaboração, implantação, implementação e execução dos projetos; e (v) o controle dos efeitos e resultados dos projetos. Além disso, envolve uma ativa rede de atores que vão configurando o processo decisório de maneira formal e informal (regulações de controle e autônoma).

Segundo Barroso (2006), o estudo da ação pública tem origem em duas necessidades fundamentais e complementares: (i) a de compreender o Estado, a partir das ações que empreende; e (ii) a de apreender a ação do Estado, por meio dos instrumentos que utiliza. Tendo em vista que, no capítulo 1, identificamos que a Prova Brasil, nosso objeto de estudo, emerge no contexto do “Estado avaliador”, sendo um instrumento utilizado nas atividades de regulação estatal, consideramos importante nos deter um pouco mais nessa discussão.

A necessidade de entender o Estado, diante das ações que ele executa é debatida no trabalho de Muller (2000). Segundo esse autor, tal estudo se tornou imperativo, quando a sociologia das organizações passou a pesquisar e elaborar conceitos sobre: ator, poder, estratégia, especialista, informação. De acordo com este estudioso, as pesquisas realizadas abriram a “caixa preta” do Estado, permitindo observá-lo não apenas do alto e em blocos, mas sim por baixo e em detalhes.

Seguindo esta proposição, os estudos sobre as ações estatais não podem se pautar, apenas, na ação dos atores que estão no topo da hierarquia, no chamado poder central, estabelecendo as normas que deverão ser executadas. Outro ponto merecedor de atenção é que os empreendimentos estatais não resultam de um simples somatório dos comportamentos individuais. Eles se estruturam numa relação complexa entre todos os atores sociais e o sistema, pois cada indivíduo possui sua estratégia e se mobiliza a partir dos recursos que tem disponível. Sendo assim, ponderamos que para compreender a regulação estatal via Prova Brasil, nossas análises devem contemplar a percepção dos distintos atores nela envolvidos, como os do governo federal, estadual e os das instituições escolares.

Para a definição da segunda necessidade, a de compreender a ação Estatal por meio de seus instrumentos, Barroso (2006) pauta-se no estudo de Lascoumes e Le Galès (2004). Estes dois últimos autores consideram que os instrumentos e as técnicas fazem parte da ação pública e representam um campo de estudo ainda pouco explorado. Eles defendem que o instrumento escolhido para a ação pública se constitui num “[...] dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.” (p. 13).

Percebemos, então, que para além de um elemento técnico, operacional e neutro, os instrumentos de ação pública carregam valores e significados da relação social. Tal dado nos indica que, ao escolher determinados instrumentos, o Estado pretende gerar efeitos específicos, com o intuito de manter o seu equilíbrio político, econômico e social. Diante disso, depreendemos que a criação da Prova Brasil refletiu o interesse do “Estado avaliador brasileiro”, de contar com um instrumento de regulação compatível com seus propósitos.

Barroso (2006) enfatiza que os instrumentos adotados pelo Estado vão configurar determinada forma de ação pública e, por sua vez, diferentes modos de regulação. Retomando a reflexão realizada no primeiro capítulo, à medida que o Estado altera o seu papel, ele gera mudanças no processo regulatório, visando a manter o crescimento econômico. Nesse sentido, as áreas atingidas pela regulação e os instrumentos utilizados são diversificados.

No que se refere ao uso do termo regulação, no campo das políticas públicas educacionais, Barroso (2005a) destaca que ele é recente e pode ser associado

[...] em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controlo *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). (p. 727)

Verificamos que o termo “regulação” foi incorporado ao debate das políticas públicas educacionais, na emergência do neoliberalismo com suas propostas de reforma estatal. No caso brasileiro, tal como discutimos no primeiro capítulo, a incidência da doutrina neoliberal fica nítida na reforma estatal empreendida na gestão FHC. A ênfase dada à palavra regulação

pretendia demarcar a nova fase de atuação do Estado, rumo ao mercado econômico global e, conseqüentemente, à modernização. Nesse momento, a qualidade era a meta de todos os setores da administração pública e para alcançá-la, o Estado descentralizou a responsabilidade da gestão dos serviços para outras esferas públicas e privadas, e concentrou seus esforços nos processos de controle via avaliação.

Freitas (2005) também considera que utilização da regulação no campo educacional está relacionada à presença das políticas neoliberais. O autor considera que a regulação desponta a partir da reforma estatal, enfatizando que sua construção ocorreu

[...] no interior das políticas públicas neoliberais, cuja eficácia maior no Brasil foi obtida na gestão de Fernando Henrique Cardoso, para denotar uma mudança na própria ação do Estado, o qual não deveria intervir no mercado, a não ser como um Estado avaliador. (p. 913)

Para o autor, o processo regulatório está arrolado à privatização empreendida pelo Estado no âmbito das políticas neoliberais. Ao privatizar, o Estado se desresponsabiliza pela prestação de diversos serviços e transfere a coordenação desses para os mecanismos de mercado. Por sua vez, vai se configurando um novo modelo estatal, o “Estado avaliador”, também abordado no primeiro capítulo, que passa a investir na realização de avaliações para controlar e alinhar os serviços públicos às demandas do mercado em desenvolvimento.

Todavia, Barroso (2005a; 2006) adverte que o processo regulatório estatal já existia antes do auge neoliberal. Após o predomínio dessa doutrina ocorreu uma mudança na forma de regulação exercida pelo Estado, mas isso não significa que regular se resumiu em privatizar ou controlar via avaliações.

De acordo com o autor, no pós-Segunda Guerra Mundial até os anos 1980 vários países⁵⁵ vivenciaram uma fase de expansão dos sistemas de ensino, desenvolvendo as chamadas escolas de massas. Nesse período, ele identificou que no campo educacional predominava um tipo específico de regulação, a qual se caracterizava por uma espécie de

⁵⁵ João Barroso coordenou no período de 2001 a 2004 a equipe portuguesa do projeto de pesquisa europeu intitulado *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison*, denominado de *Regulateducnetwork*. Este projeto abarcou cinco países europeus a saber: a Bélgica (comunidade francesa), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales). Apesar de o estudo analisar apenas alguns países europeus, percebe-se que os modelos de regulação identificados são decorrentes das reformas pelas quais passaram nas últimas décadas do século XX os países de vários continentes.

aliança entre Estado e educadores, a regulação *burocrático-profissional*.⁵⁶ No núcleo desse modelo de regulação temos o Estado como o principal financiador e produtor das políticas públicas. No entanto, as autoridades estatais, diante do aparecimento de associações e sindicatos dos profissionais da educação foram pressionadas a combinar os interesses da burocracia estatal com os dos profissionais da educação. Segundo Barroso (2006), esse momento foi marcado pela permanente tensão entre uma “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”, as quais configuravam

[...] uma regulação estatal do tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como “um serviço do Estado”, sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central directa (através de seu corpo de funcionários e inspectores) ou mediatizada através do director da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos.

Uma regulação corporativa do tipo profissional e pedagógico, em que a escola é vista como “uma organização profissional”, com uma gestão do tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, e onde o director exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que um administrador-delegado do poder central. (p. 52)

A existência de um constante conflito entre essas racionalidades gerou duas distintas formas de regulação que, no entendimento do autor, deflagraram o aparecimento de uma “escola invisível”, pois não se mostrava condizente com a organização escolar que foi prevista no discurso oficial. Isto ocorre porque as tensões entre as racionalidades dão margens a diferentes interpretações e ao cumprimento informal da legislação. Além disso, acabam por afastar a relação com os familiares dos estudantes e demais membros da comunidade escolar, pois a tomada de decisões se fecha no Estado ou nos profissionais da educação.

A regulação *burocrático-profissional* não atendeu às demandas decorrentes da globalização e não demonstrou eficácia nos trabalhos de gestão escolar. Sendo assim, durante as reformas estatais, entre o final dos anos 1970 até os 1990, outro modelo de regulação foi delineado. Em geral, ele se propagou com a construção de uma nova administração pública estatal, que não mais exerce um controle direto sobre os processos, mas sim sobre os resultados.

Nesta perspectiva, diante de diversos fatores, dentre eles a globalização econômica e a influência neoliberal, os Estados nacionais acabam convergindo, em parte, no tipo de políticas de regulação adotadas. As principais políticas educacionais debatidas e

⁵⁶ Consideramos importante sublinhar que estas políticas, que configuram o modelo de regulação pós-burocrática não são lineares e simultâneas entre os países, podendo se manifestar, ou não, em maior ou menor grau, tendo em vista o contexto de cada um deles.

implementadas nos países foram: (a) diversificação da oferta escolar; (b) maior autonomia das escolas; (c) a centralização e descentralização das ações do governo central; (d) realização de avaliação externa; e (e) a livre escolha das escolas pelos pais. Para Barroso (2006), tais ações são proveniente de um novo formato de regulação classificada de *pós-burocrático*. O modelo regulatório *pós-burocrático*, segundo o autor, está organizado em torno de dois eixos: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado”.

Para entendermos a regulação no “Estado avaliador”, consideramos relevante abordar, mesmo que sucintamente, alguns dos aspectos da política de descentralização. Quando o Estado descentralizou o serviço público educacional, ele reforçou, por um lado, a autonomia e, de outro, a responsabilidade, das esferas governamentais (estado, município e Distrito Federal)⁵⁷ na condução das instituições escolares. Também as unidades escolares passaram a ser mais autônomas, podendo elaborar o projeto escolar e abrir espaços para a participação da comunidade, como exemplo, no conselho escolar, nas associações, dentre outros.

A descentralização, segundo Barroso (2000) foi adotada por autoridades estatais para dispersar os conflitos, visto que num sistema centralizado as tensões se potencializam. Além disso, como a imagem do Estado estava desgastada, era necessário recuperar sua legitimidade por meio de uma nova forma de administrar. Todavia, mesmo conferindo maior autonomia às instituições, o Estado investiu nas avaliações para controlá-las e mantê-las sob seu poder. Sendo assim, a descentralização fez parte do mecanismo estatal que visa a obter eficiência e espírito empreendedor de maior qualidade nos estabelecimentos de ensino. Em paralelo, temos a implementação da dinâmica avaliativa que, diante dos seus avanços, como analisa Neave (2001), confere maior sofisticação e regularidade ao controle administrativo do Estado.

Com efeito, consideramos que o processo regulatório característico do “Estado avaliador” ganha forma, quando as políticas descentralizadoras passam a ser conjugadas com as avaliativas. Tais políticas, defendidas pelos neoliberais e os organismos internacionais, tinham como objetivo a qualidade de excelência para a educação e, conseqüentemente, para o crescimento econômico estatal. De um lado, a descentralização legitima o Estado e confere autonomia e responsabilidade às instituições escolares. Do outro, as avaliações exigem que as escolas tenham resultados de desempenho e indicadores dentro dos padrões estabelecidos. Nessa dinâmica, teremos o aparecimento do principal mecanismo regulatório desse modelo estatal, os dispositivos de *accountability*, discutidos por Broadfoot (2000).

⁵⁷ Neste caso nos reportamos apenas às esferas governamentais presente no contexto brasileiro.

Com relação ao eixo “quase-mercado”, Barroso (2006) se refere aos países que instauraram um “quase-mercado escolar”⁵⁸ em suas políticas estatais, a partir da: (i) promoção da livre escolha das escolas pelos pais, que são vistos como cidadãos-clientes; (ii) introdução de elementos que são próprios do discurso do mercado como concorrência, referenciais de competitividade, excelência do serviço oferecido; (iii) visão de cidadão como cliente e da escola como “prestadora de um serviço para clientes”; e (iv) desregulação estatal, por meio da privatização de serviços públicos entre outros.

Nem todos os países implementaram o “quase-mercado” educacional, pois não promoveram a livre escolha das escolas pelos familiares dos estudantes. No entanto, alguns de seus elementos foram enxertados nas redes de ensino dos países, pois eles se estruturam a partir da ação promovida pelo “Estado avaliador”. No Brasil, podemos citar, como exemplo, a competição instaurada entre as escolas na busca por melhores resultados na avaliação nacional Prova Brasil.

Em geral, na regulação *pós-burocrática*, notamos a interferência neoliberal na condução da reforma dos Estados, imprimindo uma regulação que ora se concentra na intervenção do Estado, ora no mercado. Todavia, no século XXI esses dois padrões das políticas neoliberais são questionados, como elucida Barroso (2005b):

[...] com o virar do milênio assiste-se a um recuo das teorias mais radicais do neoliberalismo e à emergência de propostas alternativas que vão no sentido de procurar um equilíbrio entre o “Estado” e o “mercado”, ou mesmo no sentido de superar esta dicotomia pela reactivação de formas de intervenção sócio-comunitárias na gestão da coisa pública. (p. 741)

O autor menciona que a ideologia neoliberal perdeu força. As receitas de reforma propostas pelo *Consenso de Washington* são colocadas em debate, ocorrendo outra redefinição das relações entre economia e política. Essa perda de crédito nas propostas neoliberais foi acarretada pelo desenvolvimento da economia globalizada, a qual reestrutura a regulação, que deixa de ser centralizada no Estado e se desloca para distintos âmbitos e atores: (i) o dos organismos internacionais; (ii) das associações de profissionais; (iii) da população, que passa a requerer maior participação nas decisões políticas etc.

Frente a este quadro, Barroso (2006) argumenta que vivemos numa época na qual a dicotomia mercado versus Estado deve ser superada, buscando revitalizar novas formas de regular a ação pública no campo educacional. A discussão, não deve girar em torno do mérito

⁵⁸ Dentre os países que instauraram o quase-mercado estão: a Inglaterra, a Irlanda, a Suécia e o País de Gales.

da regulação ocorrer com maior presença do Estado e menos do mercado ou vice versa, mas sim na construção de um “outro Estado” (p. 60).

Seguindo essa lógica, consideramos que o “Estado avaliador” perderia espaço para um Estado que reconheceria as avaliações como alicerce de um processo regulatório negociado. Sendo assim, ocorreria uma negociação entre as regulações de controle e autônoma, levando em conta as demandas do mercado em benefício da aprendizagem ofertada em todas as instituições de ensino. Quando o foco da regulação está no mercado instaura-se uma competição entre escolas, não existindo um debate sobre a melhoria real de sua qualidade. Da mesma forma, se o ato de regular fica concentrado no Estado, ocorre a dissolução do empenho e envolvimento dos atores escolares nas questões institucionais.

No entendimento de Kells (1999a), quando as redes escolares são fortemente reguladas pelo governo central, elas acabam perdendo o controle da própria vida da instituição. Isso porque gestores e demais equipes de educadores passam a se perceber apenas como executores do currículo, projetos e políticas governamentais. Sendo assim, ao receberem os resultados das avaliações poucos debates e reflexões são empreendidos para ver e rever os efeitos do trabalho pedagógico desenvolvido e esperam do governo soluções para a melhoria no desempenho da escola. O autor defende que os estabelecimentos de ensino devem ser autorregulados, pois se a regulação exercida pelo Estado for conduzida como

[...] um processo que envolve garantia, avaliação e controle, e se possui certos atributos – é consciente, informada, considerada, periódica, e válida – uma instituição que se auto-regula, deve conduzir seus negócios de forma que permita que uma regulação eficaz ocorra através de relativamente todas as suas partes constituintes. (p. 31)

Depreendemos da argumentação do autor que superar a dicotomia Estado versus mercado não significa acabar com a regulação estatal e, tão pouco, deixar de responder às demandas do mercado. Na realidade é preciso iniciar uma dinâmica na qual o processo regulatório, via mecanismos avaliativos, possa atinar as escolas frente às demandas da sociedade mundial e, ao mesmo tempo, viabilizar o processo de autorregulação. Com isso, observando nosso objeto de estudo, consideramos que a partir das informações produzidas pela Prova Brasil o Estado brasileiro poderia incentivar a autorregulação das escolas, no intuito de promover o constante aperfeiçoamento do processo de ensino-aprendizagem.

Para aprofundar nossa reflexão, na próxima seção apresentaremos que a regulação não é um processo linear e restrito às autoridades dos Estados nacionais, mas sim complexo e extensivo aos diversos indivíduos de uma dada instituição ou sociedade.

2.1.1 Os diferentes níveis da regulação educacional

Com base na discussão empreendida até esta parte do trabalho, percebemos que a regulação do sistema educacional exercida pelo “Estado avaliador” emerge no amplo e complexo campo das reformas estatais e da mundialização da economia. Diante disso, não podemos restringir nosso olhar sobre a regulação educacional efetivada neste modelo estatal a uma perspectiva binária na qual: se mais Estado, menos mercado ou se mais mercado, menos Estado. Isto porque, no interior desse modelo de Estado podem existir diferentes formas e modos de regulação. A esse propósito, Barroso (2006) elucida que em função da origem do processo regulatório é possível identificar três níveis distintos, porém complementares, de regulação: (i) regulação transnacional; (ii) regulação nacional; e (iii) microrregulação local. No primeiro nível temos a regulação transnacional definida pelo autor, como um

[...] conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como “obrigação” ou “legitimação” para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo. (p. 44-45)

Em princípio, depreendemos que este tipo de regulação é aquela que ocorre no âmbito das reuniões, acordos de cooperação técnica ou financeira com os organismos internacionais, tais como BM, OCDE, Unesco, dentre outros. No entanto, além desta constatação, existem outras modalidades de regulação transnacional, todas decorrentes dos chamados “efeitos da globalização”.

O autor elucida que a origem desse primeiro nível se localiza nos países do capitalismo central e integra o sistema de dependência gerado entre os países periféricos ou semi-periféricos pelo desenvolvimento da globalização. Neste sentido, a partir desta relação entre países centrais e periféricos, podemos perceber outra possibilidade de regulação

transnacional a partir da existência de estruturas supra-nacionais, como é o caso da União Européia, que acaba assumindo um poder de decisão para a definição das políticas educacionais de toda Europa.

Assim, a primeira modalidade de regulação transnacional possível é a que inicialmente constatamos, ocasionada por meio das relações e acordos estabelecidos com os organismos internacionais. Estes, por sua vez, encaminham seus especialistas e técnicos aos países para realizarem estudos sobre a realidade dos sistemas educacionais e proporem programas para correção ou ajustamentos. Segundo Barroso (2006), estes programas “sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme), que acabam por constituir uma espécie de “pronto-a-vestir” a que recorrem os especialistas dos diferentes países [...]” (p. 45)

A influência dos organismos internacionais acaba gerando certa “contaminação” na forma de entendimento dos problemas educacionais, na definição de conceitos, elaboração de políticas e ações pelos Estados. Diante disso, tendemos a considerar que existe certa imposição feita nos acordos firmados, porém, o autor esclarece que nem sempre trata-se de algo imposto, mas sim uma espécie de “empréstimo de políticas educacionais”.

O “empréstimo de políticas” pode ser entendido como a segunda modalidade da regulação transnacional. Ele ocorre porque alguns chefes de governo se deparam com políticas ou programas que funcionam com sucesso em outros países, especialmente nos centrais, e os transportam para sua realidade como uma solução rápida para o enfrentamento de dificuldades. Essa medida, em alguns casos, é adotada pelas autoridades estatais porque as políticas estão de acordo com os objetivos traçados para a realidade nacional. Em outros, ainda, é utilizada porque os governantes não encontram referências nacionais capazes de justificar determinadas reformas introduzidas, sendo necessário buscar exemplos internacionais que as legitimem ou justifiquem. O autor explica que esse empréstimo de políticas pelos países, são medidas que

[...] tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (“*new public management*”), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neo-liberais e neo-conservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar o local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas). (BARROSO, 2006, p. 48)

Inferimos que o sistema educacional brasileiro se insere dentro deste contexto de regulação transnacional, sofrendo seus efeitos em menor ou maior grau que outros países. Uma prova disso é a criação do Saeb a partir das experiências do Naep, conforme discutimos no capítulo 1. Além disso, percebemos que as justificativas para a implementação de programas internacionais transpassam mera incorporação de medidas neoliberais. Frente a este fato, devemos considerar que a elaboração das políticas públicas brasileiras não são genuinamente nacionais, pois diante da presença dos acordos e programas coordenados pelos organismos internacionais, também estamos “contaminados”. Porém, cabe destacar que este fenômeno não é padronizado, pois no momento em que se encontra com determinado contexto social, político e econômico, ele sofre “mutações”.

Segundo Barroso (2006), a influência internacional é mais incisiva no âmbito da decisão política e no controle de sua execução do que na incorporação de projetos ou pacotes de soluções. Assim, alguns dos exemplos que podemos citar são: i) a adoção de políticas de descentralização; ii) a intensificação da avaliação educacional externa; iii) o controle social sobre a escola; dentre outros.

O segundo nível de regulação identificado por esse estudioso é o da regulação nacional. Este processo regulatório está relacionado às formas institucionalizadas de ação do Estado, sendo definido como o modo que

[...] as autoridades públicas (neste caso o Estado e a sua administração) exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados. (p. 50)

Conforme a definição apresentada, reconhecemos que a regulação nacional compreende todas as ações empreendidas pelas autoridades públicas, de cada Estado nacional para gerir o sistema educacional. Podemos pensar, então, em todas as legislações, projetos e programas educacionais.

O autor menciona que a regulação nacional está associada ao aparecimento da regulação *burocrático-profissional*, marcada pela tensão entre “racionalidade administrativa” e a “racionalidade pedagógica”, tal como explanado na seção 2.1. A racionalidade administrativa, própria do governo central, elabora uma intrincada estrutura burocrática, com normas legais e rede de funcionários (diretores, supervisores locais, entre outros), que devem ser obedecidos. A racionalidade pedagógica diz respeito aos educadores que, conscientes de seus deveres e direitos, trabalham de forma cooperativa e exigem melhores condições para o

exercício profissional. Com a presença dessas duas racionalidades, os projetos idealizados e normatizados para a melhoria escolar acabam por não se concretizar, pois cada unidade escolar, ante a autonomia que lhe foi conferida, desempenhará as ações a seu ritmo e forma.

Diante das mudanças econômicas, políticas e sociais vividas no período de reforma de vários países, no século XX, a regulação nacional, pautada nas duas racionalidades descritas, perde terreno para a regulação transnacional. Os Estados, perante os acordos firmados no cenário das relações internacionais, deviam se empenhar em alcançar um padrão de qualidade que os introduzisse no mercado competitivo global e, para isso, orientaram suas ações aos dois países centrais. Temos, assim, o estabelecimento de outra tendência da regulação nacional, que está associada ao modelo *pós-burocrático*, também discutido na seção 2.1.

Na análise de Barroso (2006), podemos dizer que as duas tendências, a *burocrático-profissional* e a *pós-burocrático*, se inscrevem na regulação nacional. A primeira, a partir de uma perspectiva diacrônica, realiza uma mera sobreposição de diferentes regras e orientações às práticas e estruturas antigas, demarcando uma pretensa modernidade nos empreendimentos estatais. Isto quer dizer que apesar das novas metas propostas, o domínio continua sendo da *regulação burocrático-profissional*: o governo determina e as escolas fazem da maneira que podem ou que acham que devem fazer.

A segunda tendência, partindo de uma perspectiva sincrônica, se refere aos efeitos ocasionados pela interferência da regulação transnacional. As propostas internacionais acabam sendo mediatizadas pelo contexto nacional, gerando um “hibridismo”⁵⁹, diante da mescla de diferentes lógicas e práticas que estão em jogo na definição das ações políticas.

Esse hibridismo, de acordo com o autor, pode se manifestar em dois patamares: (a) na relação entre os países; e (b) na utilização, por um mesmo país, de formas de regulação procedentes de modelos diferentes. O primeiro coloca em questão a ideia de que as ações, políticas ou programas “emprestados” de outros países sejam implementados sem questionamento, passivamente. Neste sentido, revela que uma “política importada” de outro país pode produzir diferentes efeitos, positivos ou não, para determinado sistema educacional. Por sua vez, o segundo patamar apresenta a coexistência de diferentes modelos de regulação na condução das políticas públicas. Temos, então, uma mescla de diferentes regulações, com

⁵⁹ A expressão hibridismo ou *hybridization*, segundo Barroso (2006) é trabalhada pelo estudioso Popkewitz (2000), dentre outros, para destacar o caráter plural e misto das reformas educativas e de seus pressupostos e procedimentos.

intensidades variáveis, que ora possuem uma maior intervenção estatal, ora maior intervenção do mercado.

Por fim, o terceiro nível de regulação identificado por Barroso (2006), é o da microrregulação local, que está relacionado a um complexo

[...] jogo de estratégias, negociações e acções, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re) ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional. Neste sentido, a microrregulação local pode ser definida como o processo de coordenação da acção dos actores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias em presença quer numa perspectiva vertical entre “administradores” e “administrados”, quer numa perspectiva horizontal, entre os diferentes ocupantes dum mesmo espaço de interdependência (intra e inter organizacional) – escolas, territórios educativos, municípios etc. (p. 56-57)

Comparando os três níveis de regulação, percebemos que o da microrregulação é o que mais sofre influências, pois carrega, em certa medida, os efeitos dos anteriores. Para ilustrar essa assertiva vamos direcionar o olhar para o nosso objeto de estudo – a Prova Brasil e suas implicações para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF. O governo central, ao delinear a política de avaliação nacional esteve sob a influência do contexto internacional e, assim, da regulação transnacional. Dessa forma, no momento em que a Prova Brasil foi disseminada como política pública, para as outras esferas governamentais, apresentava traços tanto da regulação nacional, como da transnacional. Posteriormente, cada Secretaria de Estado de Educação teve de se articular internamente, para concretizar a avaliação nacional. No caso da SEE/DF, as orientações foram repassadas para as suas DRE, que coordenam as atividades junto às instituições escolares. Nesse trajeto do governo central até a SEE/DF, possivelmente, a política nacional sofreu a interpretação de distintos atores. Por fim, quando chegarem às escolas, via DRE, mais uma vez foram reinterpretadas, de acordo com as distintas realidades locais.

A origem da microrregulação local, tal como menciona o autor, é difícil de precisar, mas podem ser localizadas a partir da maior participação e protagonismo da sociedade civil nos espaços públicos. Sendo assim, são processos complexos e imprevisíveis tendo em vista os números de intervenientes que estão em cena. Todavia, existe uma estrutura comum entre as microrregulações, que é a existência de redes de comunicação e decisões dinâmicas e fluidas dentro da organização local.

Neste sentido, podemos comparar as redes mencionadas por Barroso (2006) à regulação autônoma a qual se refere Reynaud (1988). Isto é possível porque as relações e trocas de informações e conhecimentos que ocorrem no interior de uma unidade escolar refletem os distintos interesses dos indivíduos que a constituem e não podem ser definidas a priori.

Para demarcar e interpretar a evolução do processo de regulação local da escola no decorrer do século XX, Barroso (2005a, p. 73) apresenta um esquema interpretativo que reproduzimos na Figura 1.

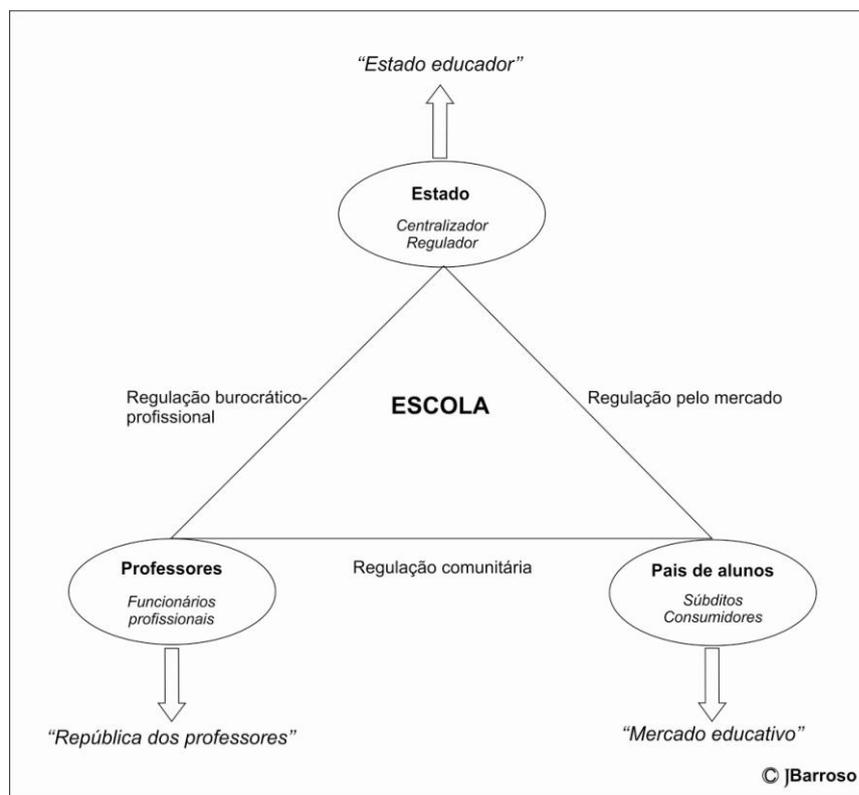


Figura 1 – Modos de “regulação local” da escola

Os pólos do triângulo também exercem uma força de atração que acaba formatando uma determinada tendência das políticas públicas educacionais: (i) *a estatização*, simbolizada pelo “Estado educador”; (ii) *a profissionalização*, simbolizada pela “república dos professores”; e (iii) *a privatização*, simbolizada pelo “Mercado educativo”.

Além disso, diante das características do modo de regulação nacional característico de cada pólo do triângulo, alianças bipolares são realizadas entre: (i) Estado e professores; (ii) Estado e pais de alunos; (iii) professores e pais de alunos; resultando no que o autor denomina

de terceiro excluído. A este respeito, Barroso (2005a, p. 73) realiza uma sistematização, a qual apresentamos na Figura 2.

- Estado + professores – pais dos alunos = regulação burocrático-profissional
- Estado + pais dos alunos – professores = regulação pelo mercado
- professores + pais dos alunos – Estado = regulação comunitária

Figura 2 – Alianças bipolares e o terceiro excluído

Nesse quadro, dentre os modelos de regulação discutidos, temos também a regulação comunitária. Tal como podemos notar, as duas primeiras regulações fazem parte da regulação nacional e a última faz parte da microrregulação, na qual ocorre a relação dos professores com os pais de alunos e a comunidade local.

Diante dessa explanação, desfazemos a ideia de que a regulação é um processo simplesmente imposto de cima para baixo por meio do governo central. O processo regulatório é complexo e podemos visualizá-lo como uma teia de relações dinâmicas e em constante transformação. Segundo Barroso (2006), a regulação do sistema educacional é um processo plural e, por vezes, imprevisível. Desta forma, quando nos reportamos ao sistema educacional devemos falar de um processo de “regulação das regulações”. Isto porque o seu funcionamento decorre da interação de uma diversidade de dispositivos reguladores e não da aplicação hierárquica e linear de regras e orientações. Desta forma, seria mais adequado falarmos de uma

[...] “multirregulação” já que as acções que garantem o funcionamento do sistema educativo são determinadas por dispositivos reguladores, que muitas vezes se anulam entre si, ou pelo menos, relativizam a relação causal entre princípios, objetivos, processos e resultados. Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar, não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido a priori, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes. (p. 64)

Uma vez que a regulação do sistema educacional é na realidade um processo de “multirregulações”, o autor aponta a necessidade de reconhecer que se trata de um “sistema de regulação”. Consideramos, que à medida que esta realidade for reconhecida pelas autoridades

públicas, as ações dos diversos atores passará a ser valorizada, tendo em vista que o papel desempenhado pelos indivíduos dentro do sistema terá um significado e importância.

Sendo assim, Barroso (2006) enfatiza que o papel do Estado deve ser o de “regulador das regulações” ou de “metarregulação”. Esta mudança no papel do Estado que deixaria de exercer a regulação para empreender uma “metarregulação”, proporcionaria uma nova organização e condução de suas estratégias e políticas públicas, pois seria necessário reconhecer a importância de abrir diferentes canais de comunicação e decisão.

Nesta perspectiva, inferimos que para ocorrer uma possível mudança na forma do Estado regular o sistema educacional, seria necessário reorientar e romper com a estrutura e condução hierarquizada da própria política de avaliação por ele coordenada. Existindo uma negociação da avaliação entre governo federal, estadual, municipal, distrital e escolas, a Prova Brasil, ao invés de acabar centrada na classificação das melhores ou piores instituições, buscaria estratégias para se articular com todos os atores educacionais, no intuito de instaurar, em parceria com as instâncias gestoras, uma prática pedagógica de qualidade, a partir da investigação das especificidades de cada escola e rede. Desta forma, tal como aponta Esteban (2003), as avaliações deixariam de ter como meta um ideal homogêneo de escola e passaria a valorizar a heterogeneidade real.

Com base nessas reflexões, consideramos que para entendermos como a Prova Brasil despontou no contexto da regulação do “Estado-avaliador brasileiro” e, mais precisamente, da SEE/DF, é relevante discutirmos aspectos da própria ação avaliadora. Sendo assim, nas seções seguintes nossa intenção é abrir um debate sobre o conceito de avaliação e as características da avaliação educacional.

2.2 Avaliação educacional: conceito e evolução

A partir do conceito de regulação de Kells (1999b), apresentado na seção 2.1, percebemos que são as avaliações que fornecem informações recorrentes para as autoridades públicas regularem o sistema educacional. Com base nessa acepção, consideramos a Prova Brasil como um instrumento que possibilita aos gestores das Secretarias de Estado de Educação, e dentre elas a SEE/DF, regularem o sistema educacional sob sua administração.

A Prova Brasil se enquadra em uma modalidade específica dos distintos processos avaliativos existentes, denominado de avaliação educacional externa, em larga escala. Porém, quando pensamos sobre a avaliação educacional, um dos primeiros exercícios que, provavelmente, realizaremos é tentar definir o que significa o ato de avaliar. Iniciaremos, então, apresentando a etimologia da palavra avaliação, para depois delimitar e aprofundar nossa compreensão sobre o Saeb e as mudanças no seu enfoque, a partir da criação da Prova Brasil.

2.2.1 A avaliação: da intuição à sistematização

Caso um dia alguém nos perguntasse o significado da palavra “avaliar”, provavelmente formularíamos uma resposta de imediato, sem maiores dificuldades. Podemos pensar em algumas das possíveis respostas como: avaliar é analisar se algo é bom ou ruim, certo ou errado, bonito ou feio; dar um julgamento sobre algo a partir do que pensamos entre outros. Podemos relacionar esta desenvoltura em formular um significado para o termo ao fato da avaliação ser uma forma de ação essencialmente humana.

Se procurarmos as definições apresentadas pelos dicionários encontraremos que a palavra avaliar é proveniente do latim, da composição *a-valere*, que significa “valer; ter valor; dar valor a” (CUNHA, 1986, p. 85); “determinar a valia ou o valor de; apreciar o merecimento de; aquilatar; estimar, prezar; julgar-se como” (FERREIRA, 2000, p. 77).

Um ponto de confluência que podemos traçar entre os significados apresentados diz respeito ao julgamento de valor. Desta forma, entendemos que o ato de avaliar envolve um julgamento do valor ou mérito de determinado objeto⁶⁰. De acordo com Ristoff (2005) e Dias Sobrinho (2003), a palavra avaliação contém o termo “valor” e por isso mesmo, o ato de avaliar não é neutro, estando presente nele as concepções e os valores daquele que avalia.

Diante da inexistência de um consenso entre os teóricos sobre o significado da avaliação, optamos pela aceção dos autores Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), a qual abrange pontos comuns entre os vários estudiosos na área. Para esses autores,

⁶⁰ O termo “objeto” diz respeito ao que está sendo avaliado. Ele pode ser um tipo de fenômeno, produto, organização, pessoa, situação etc..

[...] a avaliação é a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação (seja o que for que estiver sendo avaliado) [...] é a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. (p. 35)

Sendo assim, independente da sua dimensão e aplicação, avaliar pressupõe um juízo de valor. O indivíduo que se coloca a avaliar um objeto⁶¹ possui impressões e hipóteses prévias, que foram construídas por ele a partir de determinados critérios. No momento em que estiver avaliando, ele julgará se o resultado alcançado corresponde ao estabelecido. Entendemos, dessa forma, que para uma avaliação acontecer é necessário estabelecer padrões para cada aspecto da realidade que se pretende avaliar. O julgamento ou apreciação do mérito de cada aspecto é feito a partir da escolha de critérios, todos com base no padrão estabelecido. Por fim, o julgamento deve ter como resultado uma tomada de decisão.

É interessante perceber que a avaliação nos acompanha diuturnamente. Desde o momento em que acordamos, estamos realizando avaliações, por exemplo: qual será meu café da manhã? Que horas sairei de casa? Que roupa usarei? Nestas avaliações também fazemos julgamentos, todavia realizados de maneira mais intuitiva. Este tipo de avaliação cotidiana, subjetiva, chamamos de avaliação informal e ela existe muito antes de o homem ter se preocupado na construção de um conceito para o termo avaliar.

Segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), as avaliações informais nem sempre podem ser classificadas de intuitivas, pois para isso elas precisam apresentar os três aspectos que as caracterizam: (i) o primeiro diz respeito ao fato delas não possuírem procedimentos sistemáticos, nem evidências coletadas formalmente; (ii) o segundo é que, apesar de não se pautarem em informações produzidas por levantamentos tecnicamente fiáveis, elas não ocorrem no vácuo. Isto porque as experiências, os valores, o instinto e o raciocínio de cada indivíduo ou grupo podem influenciar nas avaliações informais, fornecendo a base para bons ou maus julgamentos; (iii) o terceiro está relacionado à importância de não descartar essas avaliações, pois elas estão presentes em nosso cotidiano. Nem todas as ações individuais ou em grupos conseguem ser realizadas mediante avaliações mais sistematizadas, baseadas em dados concretos e em estudos de impactos. Por exemplo, quando o funcionário de uma empresa precisa dar uma resposta sobre a qualidade de um produto ao cliente, ele não vai se fundamentar num relatório que apresente o resultado de estudos a respeito da sua durabilidade, economia, custo-benefício entre outros. Na maioria dos casos ele realiza uma

⁶¹ Entendemos que objeto pode ser: um indivíduo, fenômeno físico ou social, um material concreto etc..

avaliação subjetiva, informal, a respeito da qualidade e eficiência do produto, no intuito de convencer o cliente de efetivar a compra.

Entendimento similar é apresentado por Clímaco (2005), ao discutir os campos semânticos da avaliação⁶². Para a autora a avaliação informal não está cercada por contratos e procedimentos pré-estabelecidos, mas isto não a faz descartável ou menos importante. Essas avaliações ocorrem em vários contextos, inclusive no escolar, e na maioria dos casos, os compromissos estabelecidos para sua realização não são escritos e dependem de negociações no decorrer de cada fase da avaliação. Um exemplo apresentado pela autora é a própria avaliação interna realizada na escola, por meio de trabalhos e provas que, muitas vezes, ficam restritos a um docente ou pequeno grupo de docentes.

A partir das características da avaliação informal, notamos que há outro tipo de avaliação que requer o estabelecimento de objetivos, a sistematização de procedimentos, seleção de critérios, estabelecimentos de contratos ou compromissos escritos. Esta avaliação é denominada de formal e nela é que está situada a avaliação educacional, e de outras áreas, como exemplo: da administração de empresas, da economia, do setor de recursos humanos. No entanto, em nosso trabalho vamos abordar apenas a avaliação educacional externa.

A temática avaliação educacional, comumente, está integrada ao contexto de ensino-aprendizagem vivenciado pelas escolas. No entanto, a avaliação escolar é apenas uma, das suas várias possibilidades. Segundo Vianna (2005), a avaliação educacional é hoje “uma área de múltiplos pólos: sistemas, instituições, cursos, currículos, programas, materiais, professores e, por fim, alunos, nas dimensões cognitiva e não cognitiva.” (p. 12).

A avaliação educacional, de acordo com o foco de interesse, pode ser classificada como interna ou externa. A avaliação interna é aquela realizada por pessoas que fazem parte da instituição avaliada como, por exemplo, os professores ao realizarem a avaliação bimestral de seus alunos ou, ainda, pelo diretor, quando organiza junto ao conselho escolar, uma autoavaliação da escola. Ela também é conhecida como avaliação escolar e busca analisar os processos, sendo eles administrativos e/ou pedagógicos, em função da melhor aprendizagem de cada estudante, ficando restrita ao âmbito interno da escola.

A avaliação externa, como o próprio nome sugere, é construída e realizada por pessoas que não fazem parte do grupo de profissionais da instituição avaliada. Essa avaliação,

⁶² Com base em seus estudos Clímaco (2005) apresenta oito pares de conceitos que descrevem as dimensões ou características mais comuns nos projetos de avaliação de maneira geral, não se limitando aos projetos de avaliação educacional. Os pares de conceitos apresentados são: formativa/somativa; formal/informal; casos singulares/casos exemplares; produto/processo; descrição/juízo de valor; estruturados/não estruturados; global/focada; interna/externa.

na maior parte dos casos, focaliza o desempenho educacional, contextualizado em âmbitos como: (a) o das escolas na condição de redes institucionais; (b) o dos programas e políticas educacionais; (c) o dos sistemas nacionais de avaliação; (d) o do currículo; (e) o de cursos superiores; dentre outros.

É relevante distinguirmos a atividade de avaliação educacional da pesquisa ou investigação acadêmica. Para Clímaco (2005), estas duas atividades acabam sendo vistas como sinônimo, pois podem utilizar metodologias semelhantes. No entanto, a avaliação e a pesquisa são atividades distintas, especialmente, em suas finalidades. De acordo com a autora, a pesquisa tem como intuito estudar certas variáveis, buscando entender e explicar seu comportamento dentro de um determinado contexto, se pautando em critérios de interesse teórico. Sendo assim, seu resultado final pode ser sintetizado em: compreender, explicar, generalizar e teorizar. A avaliação busca compreender as diversas variáveis que podem explicar as regularidades e irregularidades do objeto avaliado, a partir de parâmetros pré-estabelecidos e do contexto. Uma das finalidades técnicas, a qual demarca sua especificidade, é produzir informações periódicas que colaborem para aperfeiçoar ou alterar o objeto estudado. Além disso, tem como finalidade política a prestação de contas para todos os interessados pelo estudo e apoiar a decisão de autoridades políticas ou dos gestores educacionais.

Tendo em vista o recorte do nosso estudo, abordaremos apenas a avaliação educacional externa, situada no campo dos sistemas nacionais de avaliação, empreendida pelo Saeb, no qual a Prova Brasil se insere. No entanto, ponderamos ser pertinente iniciar nosso debate a partir de alguns elementos da avaliação escolar, na perspectiva de contribuir com nossas reflexões posteriores.

Difícilmente pensaríamos no trabalho pedagógico desenvolvido nas unidades escolares, dissociado das atividades avaliativas. Tal como aponta Oliveira (2007), as nossas próprias experiências escolares nos fazem conceber as atividades avaliativas como práticas indissociáveis da educação escolar.

No cotidiano pedagógico das escolas, os professores utilizam instrumentos avaliativos para identificar se os alunos estão aprendendo os conteúdos ensinados e, assim, certificar se estão aprovados para prosseguir com os estudos em uma nova série/ano escolar. Desta forma, é possível dizer que as avaliações educacionais servem como um instrumento para que os professores controlem a aprendizagem dos estudantes e, se necessário, nela interfiram para garantir que dificuldades identificadas sejam sanadas.

Um dos instrumentos avaliativos mais recorrentes na educação escolar é a chamada “prova”. O uso de provas é tão comum nas escolas, que muitos as associam diretamente a avaliações, como se fossem sinônimos. Para saber se os alunos aprenderam os conteúdos ensinados, os professores as elaboraram, com diferentes formatos de questões para medir ou aferir o quanto cada aluno aprendeu. De acordo com Esteban (2003), essa “quantidade de aprendizagem”, frequentemente, é expressa pela classificação das respostas em certas e erradas. O erro revela o “não-saber” e, portanto, tem um valor negativo. O ideal, nesse caso, é substituir o erro pelo acerto, que está associado ao “saber” e tem valor positivo. No entanto, a autora elucida que esta prática comum nas instituições escolares tem uma perspectiva excludente, pois desvaloriza os diferentes saberes e fortalece uma hierarquia do que deve ser aprendido e dos que conseguem aprender.

Podemos dizer, então, que estes acertos ganham uma simbologia, por meio da atribuição de notas ou conceitos⁶³. A partir da nota, o número de acertos fica em evidência, não existindo uma preocupação com o erro, mas sim em estimular os alunos a obterem mais acertos nas próximas provas. Diante disso, as avaliações escolares acabam se tornando um mecanismo para controlar e selecionar os que estão aprovados ou reprovados, e não como um “meio” para repensar a organização do trabalho pedagógico em sala de aula e na escola.

A utilização das provas nos revelam alguns padrões e critérios adotados pelos professores ao avaliar. Os professores têm como padrão para planejar suas aulas, os conteúdos dispostos em uma matriz curricular, que deve ser trabalhada de forma gradativa no decorrer do ano letivo. Para acompanhar o que os estudantes estão aprendendo, o critério mais usual é o número de acertos em provas. No final do processo avaliativo, os resultados dos alunos são expressos em notas, com o propósito de ajudar os docentes no julgamento do mérito dos alunos. No entanto, esta nota tem sido encarada como um “fim” em si mesma, não sendo julgada e investigada para se conhecer suas verdadeiras causas.

Segundo Luckesi (1996), o significado real do ato de avaliar acabou sendo distorcido, diante das atribuições de notas. Para o autor, as escolas não avaliam a aprendizagem, mas apenas verificam a partir de uma nota se os alunos podem prosseguir com seus estudos. O autor enfatiza que

⁶³ Algumas escolas adotam conceitos ao invés de notas numéricas. Tais conceitos expressam uma categorização de um intervalo de notas numéricas. Por exemplo, em uma escola onde a média para aprovação do aluno é a nota 5 podemos ter: SS – superior satisfatório (9-10); MS – médio satisfatório (7-8,9); MM – médio satisfatório (5-6,9); MI – mínimo insatisfatório (0-4,9) etc.

[...] a avaliação, diferentemente da verificação, envolve um ato que ultrapassa a obtenção de configuração do objeto, exigindo decisão do que fazer ante ou com ele. A verificação é uma ação que "congela" o objeto; a avaliação, por sua vez, direciona o objeto numa trilha dinâmica de ação [...] (1996, p. 76).

Como é possível verificar, a tomada de decisão está no centro do processo avaliativo. Dessa forma, um instrumento de avaliação deve ser aplicado para compreender o objeto avaliado, mas sobretudo, para promover mudanças a partir das informações obtidas. Todavia, o que tem prevalecido é uma valorização da técnica e uma personificação das notas, visto que o estudante não é considerado em seus aspectos biopsicossociais.

Em consonância com este posicionamento estão Belloni e Belloni (2003), ao argumentarem que toda avaliação deve estar comprometida com a transformação. Segundo os autores, a avaliação só faz sentido se for um “instrumento para ação” dos profissionais da educação, que devem aperfeiçoar ou transformar suas estratégias pedagógicas para que todos os educandos aprendam.

Sem dúvida, a avaliação escolar, ao possibilitar o direcionamento do trabalho pedagógico, também é um instrumento de controle da qualidade do ensino ministrado. No entanto, o controle não pode ter um caráter puramente fiscalizador e autoritário, devendo ser utilizado no sentido de monitorar, acompanhar os progressos ou dificuldades dos alunos. Sendo assim, o controle da qualidade deve levar ao (re)planejamento das ações de ensino, possibilitando que as aprendizagens sejam significativas para os estudantes.

No conceito de avaliação que elegemos para o estudo, temos um julgamento do sujeito ou grupo sobre o objeto avaliado. A ação de julgar, por conseguinte, não é neutra, mas reflete as percepções e os interesses daqueles que avaliam. Diante dessa não neutralidade do ato de avaliar, Luckesi (1996) afirma que a distorção sofrida no verdadeiro sentido da avaliação é decorrente da influência de uma pedagogia fundamentada no modelo liberal conservador, que considera a educação como instrumento de manutenção da ordem social. Nesse modelo, aqueles que as avaliações rotulam como “os melhores” na escola serão, posteriormente, “os melhores” na vida social.

Ampliando a análise do autor, podemos pensar que num contexto de mundialização, no qual existe um apelo ao crescimento econômico, a avaliação passa a estimular a competitividade entre instituições. A autonomia pedagógica das escolas esbarra nos limites das metas previamente traçadas e talvez, por isso, seja difícil o rompimento com as classificações realizadas após a disseminação dos resultados das avaliações. Segundo o autor,

para que a avaliação assuma sua real função é fundamental que as instituições sigam três passos: (i) ter um posicionamento pedagógico claro e explícito; (ii) promover uma tomada de consciência de todos os atores escolares sobre os novos rumos da prática educacional; e (iii) resgatar que o sentido da avaliação, no contexto de uma pedagogia transformadora, deve ser um julgamento de valor sobre a realidade detectada para uma tomada de decisão. Assim, a avaliação escolar seria, de fato, utilizada como um instrumento de diagnóstico da situação, voltada para o desenvolvimento da aprendizagem do aluno, a serviço de uma pedagogia ética e democrática, comprometida com a transformação social.

Apesar desse estudioso se reportar à avaliação escolar, concretizada no cotidiano do processo de ensino-aprendizagem, podemos transpor os passos citados para o contexto das avaliações externas, como o da Prova Brasil. Para que os resultados dessa avaliação promovam um processo de autorregulação, na perspectiva da autoavaliação, das escolas é necessário que os seus objetivos, os de monitoramento do sistema de ensino e os pedagógicos, estejam explícitos e claros para educadores e sociedade. Caso contrário, teremos apenas uma verificação sendo realizada, para que o Estado tenha elementos para desempenhar uma regulação institucional, meramente para fiscalizar e controlar o cumprimento de suas determinações.

De maneira geral, as avaliações externas passaram a ser utilizadas nos EUA a partir do desenvolvimento das metodologias avaliativas no século XX. Com o passar do tempo os Estados viram nessa avaliação um suporte para a definição de políticas que regulem a área educacional, pois podiam obter os mais variados dados sobre as instituições escolares que administravam. No entanto, diante da ideologia estatal predominante, na avaliação externa, tal como na interna, prevaleceu a ênfase no controle e classificação das escolas. Com a contribuição dos avanços de outras áreas do conhecimento, como a psicometria⁶⁴ e a estatística, as notas da avaliação interna cederam lugar para as médias de proficiência⁶⁵ e indicadores de desempenho geradas pela externa, mas que ainda são utilizadas para apontar as escolas “melhores” ou “piores”.

⁶⁴ A psicometria é um ramo da estatística que estuda fenômenos psicológicos. Para os psicólogos, ela deve ser concebida como um ramo da psicologia que faz interface com a estatística. A psicometria não trata apenas de métodos; ela se insere na teoria da medida que trata do uso de números no estudo dos fenômenos naturais (BRAGA, CRUZ, 2007).

⁶⁵ Apesar de também ser chamada de média de desempenho, a proficiência vai além do valor expresso em um número. Ela é construída por meio da aplicação de testes, construídos e analisados pela Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa proficiência, no término das análises, é comumente apresentada em uma escala de desempenho, a qual, em cada nível, descreve as habilidades e competências que os alunos demonstram ter desenvolvido, no momento em que responde corretamente a um determinado item que compõe a prova.

A partir deste debate podemos demarcar dois papéis assumidos pela avaliação interna e externa: (a) formativo; e (b) somativo⁶⁶. Conforme debatem Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), a avaliação com papel formativo oferece informações úteis para a melhoria de um programa ou projeto no decorrer de suas diferentes fases. Assim, ela orienta possíveis tomadas de decisões sobre o desenvolvimento do programa ou projeto, como mudanças, revisões, aperfeiçoamento etc., no decorrer do processo. Nas avaliações com função somativa os resultados são disponibilizados aos responsáveis pelo processo decisório e demais interessados, como pais, professores, alunos, de maneira que possam julgar o mérito dos programas ou projetos desenvolvidos. Ela, então, possibilita conhecer os efeitos das ações realizadas, para acompanhar os resultados, subsidiar decisões a respeito da continuidade, encerramento ou ampliação dos trabalhos empreendidos.

Tanto os autores, como Clímaco (2005), apontam que não é tarefa fácil demarcar, na prática, esses dois papéis da avaliação e ressaltam que ambos são essenciais, para promover a melhoria nas diferentes fases de um projeto ou programa. A dificuldade em distinguir o papel de cada atividade avaliativa decorre do fato de, muitas vezes, os dados das avaliações sobre os efeitos dos programas (somativa) serem também utilizados para basilar decisões e corrigir o desenvolvimento de atividades no futuro (formativo).

Diante disso, percebemos a importância dos processos avaliativos conjugarem os papéis formativo e somativo. Porém, ante a perspectiva de controle que tem acompanhado as avaliações, elas tendem a enfatizar apenas o papel somativo, voltando a atenção para os resultados finais expressos por notas (avaliação interna) ou proficiências (avaliação externa). Com isso, o desenvolvimento de ações, sejam métodos de ensino dos professores ou programas governamentais, sem o uso das avaliações formativas tornam-se incompletas ou ineficientes.

No entendimento de Soares, Alves e Mari (2003), à palavra avaliação pode ser dado o significado de “preparação para a ação”. Desta forma, ao se avaliar não basta centralizar o debate no resultado final obtido pelo estudante ou escola. Também é necessário mostrar seus pontos positivos e os pontos a serem melhorados, indicando o caminho a ser seguido para a superação das dificuldades encontradas, estimulando a escola a encontrar a melhor estratégia para realizar com eficiência e eficácia as funções que lhe são demandadas pela sociedade.

⁶⁶ De acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), esta distinção de papéis foi realizada pelo britânico Michael Scriven, em 1967, estudioso da área de avaliação.

Compete, contudo, elucidar que a ação de avaliar engloba a medida e a classificação, mas não pode se limitar a elas (ARREDONDO, DIAGO, 2009). Quando uma avaliação pretende conhecer o nível do conhecimento dos estudantes, ela precisará construir ou se pautar em medidas específicas. Todavia, a medida não é sinônimo de avaliação, ela, apenas, compõe uma parte do amplo processo avaliativo e deve ser interpretada a partir dos critérios e objetivos previamente traçados. A classificação, por sua vez, está relacionada à própria expressão elaborada, seja numérica ou nominal, e busca traduzir a medida do nível de conhecimento dos estudantes. Sendo a avaliação uma tomada de decisão, ela se baseia na medida e na classificação, mas vai além delas. Pautando-nos no esquema sobre a avaliação de Arredondo e Diago (2009), fizemos uma releitura, apresentada na Figura 3, com o significado e objetivo da avaliação educacional no qual nos baseamos.

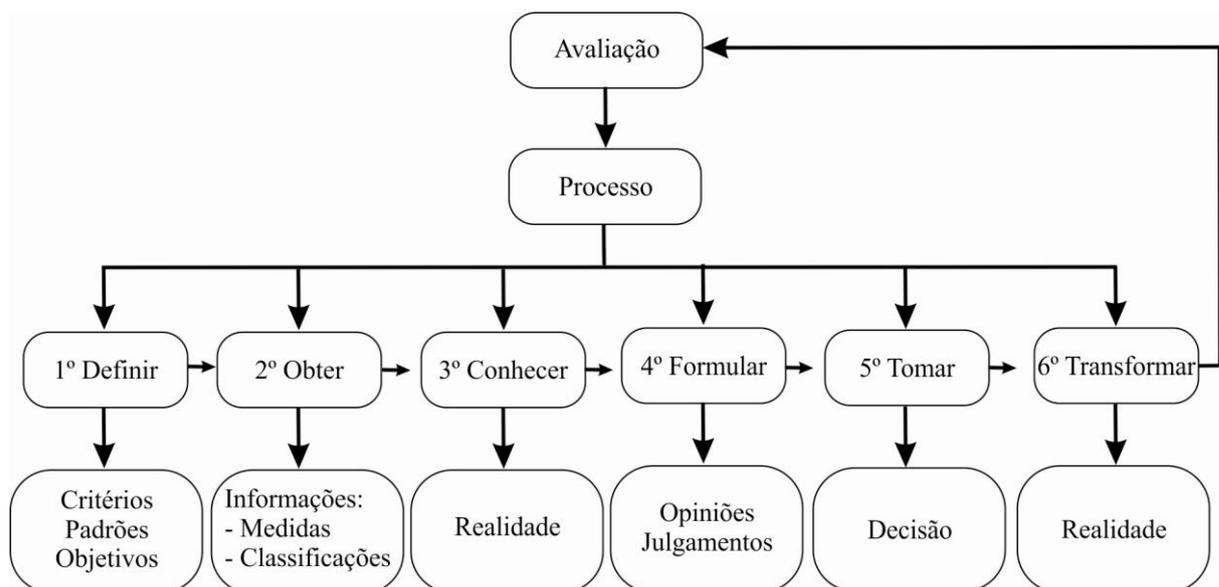


Figura 3 – Conceito de Avaliação

Acreditamos, então, que a avaliação externa deve ser um processo contínuo que tem o papel fundamental de fornecer informações, com base em procedimentos sistematizados, sobre a complexa realidade educacional (alunos, professores, recursos etc.), de modo que os agentes escolares (gestores públicos e escolares, comunidade escolar) decidam sobre as intervenções e mudanças necessárias para garantir a aprendizagem do aluno. Também acreditamos que essas avaliações, como parte integrante do processo de regulação, tal como aponta Kells (1999a; 1999b), a partir das informações geradas, deve fomentar a

autorregulação das instituições de ensino e, por sua vez, a metarregulação dos gestores públicos. A partir da autorregulação as escolas podem refletir e negociar, constantemente, o aperfeiçoamento do processo de ensino-aprendizagem em benefício dos estudantes. Os gestores públicos, por meio da metarregulação também têm a possibilidade de monitorar a rede de ensino, propondo intervenções e negociando com os demais atores as metas que devem ser perseguidas.

Para compreender porque existe uma tendência na utilização da avaliação para controlar, medir e classificar, abordaremos alguns elementos de sua evolução, buscando demarcar o período em que as avaliações externas adentram ao campo dos sistemas educacionais.

2.2.2 Breve história da avaliação: da era dos exames à avaliação educacional

Se a avaliação educacional tem como princípio promover a tomada de decisão para melhoria de uma realidade, porque ela tem sido utilizada para controlar e classificar alunos e instituições? Na análise de Garcia (2003), a avaliação sempre esteve associada à ideia de controle e seleção, pois está atrelada a ideia de exame, criados para o controle da vida social.

A autora menciona que a primeira notícia sobre a exigência dos exames na sociedade é apresentada por Max Weber (1864-1920), ao se referir ao seu uso pela burocracia chinesa, por volta dos anos 1.200 a.C, para selecionar os homens que comporiam o serviço público. A este respeito descreve Weber (1994),

[...] para evitar a constante ameaça de apropriação de cargos, impedir o clientelismo e a formação de monopólios de notáveis, o poder patrimonial da China imperial tomou estas medidas: nomeação a curto prazo, exclusão do cargo onde o funcionário tivesse parentes, vigilância mediante espões, agregando, pela primeira vez na história, a exigência de exames [...]. (p. 791)

Este exame, longe de um caráter educativo, tinha como meta medir o desempenho de um homem em relação ao outro, selecionando o melhor. Podemos, então, dizer que os exames eram instrumentos de controle das autoridades chinesas que requeriam um determinado perfil de servidores, para ingressar na burocracia.

Para Dias Sobrinho (2003), esta pode ser considerada a origem da dimensão social das avaliações. O autor menciona que os chineses e, também, os gregos criaram, há milênios,

exames que estabeleciam critérios no intuito de selecionar os indivíduos com boas aptidões morais, para assumir determinados cargos públicos. Porém, cabe assinalar que “[...] nenhum desses exames/testes eram escritos, mas pode-se observar que esses procedimentos avaliativos, ainda pouco elaborados, carregavam certo sentido de interesse público.” (p. 15).

Com relação à prática do exame na realidade educacional, Garcia (2003) destacou o século XVII e XVIII, pois neles surgem duas formas distintas de institucionalização dos exames: (i) a primeira, com João Amós Comênio (1592 – 1670), que ao criar a *Didactica Magna*, em 1657, fixa alguns princípios para orientar a disseminação da educação a todos, dentre os quais está o exame; e (ii) a segunda, defendida por João Batista de La Salle (1651-1719), no “Guia das Escolas Cristãs”, publicado em 1720.

Para Comênio (1985), o exame é um problema metodológico e teria o papel de contribuir para a melhoria do ensino ministrado pelos professores. Na *Didactica Magna*, esse educador propunha ensinar tudo a todos, de forma que o ser humano pudesse se adaptar e harmonizar com o, novo e conturbado, modelo produtivo de seu século. Sendo assim, a finalidade do exame não estava relacionada à classificação do estudante, mas sim, à possibilidade do professor repensar o método de ensino para que todos pudessem aprender.

De acordo com Garcia (2003), La Salle considerava o exame uma possibilidade de supervisionar a aprendizagem, a partir do estudante. Dessa forma, com a utilização do exame era possível controlar se os alunos estavam aprendendo o que deviam. Além disso, eles eram responsabilizados pelo resultado que alcançavam na aprendizagem, sendo convidados a fazer um “exame de consciência” do porque não tinham aprendido conforme o esperado.

Com a evolução da sociedade, a prática do exame vai se estreitando com a do controle. A partir da Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, uma nova estrutura surge no mundo da produção, a qual requer disciplina, ordem, conhecimentos específicos para lidar com as máquinas, e, sobretudo, um controle rígido de todas as etapas do trabalho. Sendo assim, os gerentes das empresas precisam criar instrumentos para selecionar mão de obra e controlar a produtividade do trabalhador em cada etapa do trabalho.

De acordo com Barriga (2003), a entrada no século XX trouxe as condições para que mecanismos científicos de controle fossem instaurados. Em suas primeiras décadas havia uma pressão para que a improvisação nas ações fossem substituídas por processos objetivos e racionais, influência do positivismo científico que tudo media, calculava e previa.

Em tal contexto, era necessário racionalizar o processo de produção para aumentar a eficiência e competência das organizações, na crescente competição econômica mundial. Desta necessidade surge a teoria da administração científica do americano Frederick Taylor

(1856-1915), e as demais filosofias de gerenciamento introduzidas por Jules Henri Fayol (1841-1925), Henry Ford (1863-1947), dentre outros. Segundo Barriga (2003), neste período, os exames cederam lugar para os testes no ambiente de trabalho, os quais adquiriram caráter mais formal e científico.

Com o desenvolvimento das ciências naturais, a utilização do símbolo matemático (número) para estudar diversos fenômenos, repercutiu na área das ciências humanas e sociais. Nesse sentido, a presença de medidas quantitativas, matematicamente comprovadas, distinguia o nível de cientificidade de um estudo (PASQUALI, 2003). Frente a este contexto surgiu um novo campo de estudos, o dos testes psicológicos, denominado de psicomетria. Os testes, diferente dos exames, eram considerados instrumentos científicos, válidos e objetivos que permitiam conhecer, por meio de uma medida, os interesses, comportamentos e a inteligência dos indivíduos. Os testes, passam a ser utilizados em vários setores e viabilizavam a gestão cientificamente controlada das instituições.

Tendo em vista a importância que a educação adquiriu com o processo de desenvolvimento da sociedade industrial, ela não ficou alheia à teoria da administração científica e ao uso dos testes. Na análise de Barriga (2003), enquanto a

[...] teoria dos testes imprimia a ideia de estabelecer um novo debate sobre o exame, a teoria da administração científica trazia uma justificativa para implantar um controle sobre a prática educativa. Isto é, sobre os docentes e os estudantes. (p. 71).

Nos trinta primeiros anos do século XX, os estudos educacionais se desenvolveram atrelados à Psicologia. Sendo assim, predominou na educação o desenvolvimento de testes, métricas, estatísticas, para aperfeiçoar o controle educacional. Por outro lado, a transposição da administração científica para o campo educacional levou consigo a lógica da sistematização, padronização, eficiência e controle adotados nas empresas por meio dos testes, mas com nova nomenclatura, a avaliação. A gestão educacional ganhou o formato do “gerenciamento científico” com a mensuração de resultados e padrões fixados, para controlar o nível de eficiência das escolas. Segundo o autor, o termo teste abre espaço para o termo avaliar, pois esse último tinha uma conotação mais acadêmica e neutra, possibilitando ampliar o controle estatal da indústria para as escolas.

Com a evolução do exame, que passou de teste para avaliação, ele deixou de ser um instrumento em favor do método de ensino, perdendo sua relação pedagógica. O exame se desenvolveu como área específica de estudo, elaborando mecanismos para certificar

professores, alunos e escolas. Nesse contexto, todos os instrumentos pedagógicos elaborados tinham foco no controle social e individual.

Em um primeiro momento, as autoridades públicas, por meio da complexa técnica dos testes de inteligência, se pautavam no coeficiente intelectual produzido para justificar os problemas sociais, como um problema biológico. Assim, no ambiente escolar, os testes justificam o fracasso escolar, pois apenas alguns estudantes “mereciam” ter educação por causa da inteligência comprovada, deixando este fato de ser uma responsabilidade estatal. O autor elucida que os problemas de ordem social, como a “possibilidade de acesso à educação, investimento para o desenvolvimento industrial entre outros, são trasladados a problemas de ordem técnica: objetividade, validade, confiabilidade”. (BARRIGA, 2003, p. 59)

Nesse sentido, as decisões políticas na área educacional, se justificavam pela cientificidade dos instrumentos construídos, como se estes contivessem uma verdade incontestável. Com a implementação das políticas de corte neoliberal, nas últimas décadas do século XX, conforme debatemos no capítulo primeiro, as avaliações ocupam o centro das agendas governamentais e o debate técnico é aguçado. Sendo assim, a garantia de uma educação de qualidade, estava diretamente associada à implantação de instrumentos avaliativos estatisticamente válidos. Ao ponto, de as discussões em torno da avaliação não estarem, como ainda não estão, voltadas para aperfeiçoar o trabalho pedagógico, mas para a construção de variados tipos de provas, validação estatísticas de testes e atribuição estatísticas de notas etc..

Apesar de as avaliações terem ganhado força nas ações governamentais no período neoliberal, a sua trajetória como instrumento de política estatal pode ser demarcar no século XIX, nos Estados Unidos⁶⁷. Segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), os trabalhos do estudioso norte americano Horace Mann (1796-1859) sobre a educação pública em Massachusetts, e a aplicação de várias provas impressas pelo Comitê Educacional de Boston, na década de 1840, foram as primeiras experiências de avaliação da qualidade do sistema escolar e de comparação entre escolas. Tais experiências inauguram a prática das decisões de políticas públicas fundamentadas nos dados gerados pelas avaliações.

A prática das avaliações, a princípio setorizada em um estado americano foi expandida por Joseph Mayer Rice (1857-1934) que, nos anos de 1890, desenvolveu um estudo no sistema educacional, no território dos Estados Unidos. O intuito de Rice era

⁶⁷ Nenhum outro país teve tamanho interesse e investimentos na área da avaliação educacional como os Estados Unidos. Este país possui uma experiência de quase dois séculos na área de avaliação aplicada à educação. (CLÍMACO, 2005; VIANNA, 2005)

comprovar que o tempo dedicado a exercícios no processo de alfabetização dos estudantes era insuficiente. Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Vianna (2005), o trabalho de Rice, diante da amplitude e dos procedimentos inovadores, pode ser considerado a primeira avaliação de sistema educacional.

Mas a expressão “avaliação educacional” só foi cunhada em 1934 pelo educador Ralph Tyler, considerado por vários estudiosos como o pai da avaliação educacional e de estudos sobre currículo⁶⁸. Para esse educador, a avaliação era um processo utilizado para determinar em que medida os objetivos de um programa tinham sido alcançados. Este tipo de prática passou a ser conhecida como avaliação por objetivo, visto que verificava se os objetivos educacionais expressos nos programas curriculares eram cumpridos. De acordo com Tyler (1979), a conexão entre desempenho dos estudantes e os objetivos curriculares possibilitavam a correção de falhas, contribuindo para eficiência do ensino escolar.

Um dos trabalhos pioneiros de Tyler é o *Eight-Year Study* – Estudo de Oito Anos (1932-1940), considerado pelos autores como a primeira experiência de avaliação em larga escala longitudinal na área da educação. O estudo apresentava uma proposta inovadora de estabelecer uma correspondência entre a medida dos resultados da avaliação com aqueles desejados para a aprendizagem.

Os autores Stufflebeam e Shinkfield (1987) classificam cinco momentos básicos da evolução das avaliações educacionais, e colocam os trabalhos de Tyler como ponto chave. Consideramos relevante apresentar as principais características de cada período, para dimensionar como a avaliação foi se configurando na dinâmica social.

O primeiro período da avaliação é denominado de *pré-Tyler*, e se constitui das experiências do final do século XIX e dos primeiros trinta anos do século XX. Para os autores antes dos anos 1930 a avaliação sistemática não era conhecida. Temos nessa fase o auge da utilização dos testes, que passaram por vários setores sociais. Os testes representam um progresso para a época, visto que era possível medir, com base científica, as capacidades mentais e comportamentais dos indivíduos.

A avaliação nesta fase estava fundada na psicologia comportamental, na qual os testes eram a técnica predominante. Segundo Dias Sobrinho (2003), Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Vianna (2005), o psicólogo americano Edward Lee Thorndike (1874–1949), com seus estudos sobre utilização de teste contribuiu para que estes instrumentos fossem utilizados para selecionar e classificar os indivíduos, sendo empregado em distintos setores da

⁶⁸ Antes de Tyler, diante da influência da psicologia, os educadores se reportavam mais aos termos exame e teste.

sociedade. Esse psicólogo introduziu elementos novos na tecnologia dos testes como as questões objetivas baseadas nas normas de referência dos programas curriculares e a interpretação de resultados em escalas. Um exemplo da possibilidade de emprego dos testes de Thorndike foi a seleção, de forma rápida e eficaz, de recrutas nos Estados Unidos, para a Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

Todos esses avanços no campo de estudo dos testes possibilitaram o surgimento da psicometria, que mais tarde passou a ser utilizada nas avaliações externas para medir o rendimento dos estudantes a partir de respostas dadas em testes. Nesse contexto, a avaliação e as medidas por meio dos testes se confundem e, por vezes, são utilizadas como sinônimo. Sendo assim, as atividades avaliativas não estavam associadas ao desenvolvimento pedagógico, ou ao aprofundamento dos processos cognitivos envolvidos no processo ensino-aprendizagem. Os investimentos dos estudos estavam voltados para o aperfeiçoamento das técnicas para melhor medir e quantificar o rendimento e comportamento individual dos sujeitos e pouco se relacionavam com programas ou projetos educacionais.

O segundo período da avaliação demarcado por Stufflebeam e Shinkfield (1987) está compreendido entre os anos 1930 e 1945, e foi denominado de *época tyleriana*, pois tem como marco o trabalho de Ralph Tyler. O foco da avaliação, nesse momento, se deslocou do rendimento individual dos estudantes para os objetivos educacionais, expressos nos programas curriculares. Em sua principal obra, intitulada “Princípios Básicos do Currículo e Ensino”, publicada em 1949, Tyler (1979), chama a atenção para que os conteúdos curriculares estejam voltados para as exigências da sociedade, visto que os alunos se deparariam com essas demandas ao sair da escola. A avaliação é, então, considerada um instrumento que permitia regular o conhecimento dos estudantes, controlando se as metas estipuladas estavam sendo aplicadas e cumpridas pelas escolas. Segundo Arredondo e Diago (2009), a fase *tyleriana* coincide com a do desenvolvimento tecnológico nas sociedades, e, por esse motivo, buscava-se mudar a conduta dos estudantes a partir da instrução curricular.

Na *época tyleriana*, diante da influência da teoria da administração científica, existiu uma preocupação da política educacional em responder as expectativas da sociedade. A gestão científica adentra o ambiente escolar, introduzindo as ideias de sistematicidade das ações, normas, padrões e eficiência. Sendo assim, as informações produzidas pelas avaliações eram consideradas fundamentais para regular e controlar a rentabilidade e eficiência das escolas, possibilitando realizar ajustes para alcançar melhores resultados.

Os estudos para aperfeiçoar os testes também foram realizados nestas duas décadas, pois se acreditava na possibilidade de bons instrumentos de medida descreverem os padrões e

os critérios relacionados ao sucesso dos rendimentos escolares. Frente a isso, a avaliação deixa de ser vista como sinônimo de medida, pois o seu foco é marcadamente operacional, buscando adequar os currículos às normas e diretrizes nacionais ou regionais.

O terceiro período da avaliação, assinalado por Stufflebeam e Shinkfiel (1987), recebeu o nome de *época da inocência* e está delimitado entre o final dos anos 1940 e 1950, pois não ocorreram investimentos ou desenvolvimento significativo na área da avaliação. Diante da “grande depressão” financeira e do término da Segunda Guerra Mundial, os países estavam mais preocupados em ampliar suas escolas e investiram pouco neste campo.

O período seguinte, nos anos 1958 a 1972, ao contrário, é muito produtivo e trouxe significativas mudanças para o campo avaliativo, chamado de *época do realismo*. Nesse momento, os países viviam o pós-Segunda Guerra e havia uma busca pelo desenvolvimento tecnológico, como propulsor do crescimento econômico das nações. Conforme refletimos no primeiro capítulo, a necessidade dos Estados reerguerem suas economias os fizeram dispensar atenção especial ao campo educacional, no intuito de assegurar a formação da população. Por sua vez, as avaliações demonstraram ser eficazes para que os empreendimentos estatais fossem controlados e orientados a produzir mais resultados com menos investimento. As técnicas avaliativas, tal como a proposta por Tyler, foram aperfeiçoadas e o campo avaliativo passou a ser consolidado. Considerando as especificidades técnicas da avaliação, especialistas são requeridos para trabalhar com as novas metodologias e órgãos e/ou fundações são criados, no intuito de coordenar e desenvolver as avaliações.

Esse é um movimento marcado por novas tendências na avaliação. As pesquisas sociais aplicadas foram muito utilizadas com o propósito de assegurar oportunidades para a população em todos os setores sociais. Estes estudos, com metodologias diferenciadas, vindas da sociologia, antropologia, com uma abordagem mais qualitativa, passam a influenciar os estudos realizados na educação. A abordagem qualitativa passou a colocar em questão os métodos quantitativos, até então adotados, defendendo que a escola tinha que ser vista como um todo complexo: equipe administrativa, professores, recursos, conteúdos, comunidade entre outros.

Um dos trabalhos, citado pela academia, que apresentou críticas à avaliação por objetivos, utilizada apenas no final do processo de ensino-aprendizagem, foi o do psicólogo educacional americano Lee Joseph Cronbach (1916–2001), intitulado *Course Improvement Through Evaluation* (Curso de Aperfeiçoamento através da Avaliação), de 1963. Segundo Vianna (2005) e Arredondo e Diago (2009), Cronbach recomendou mudanças nas diretrizes avaliativas e enfatizou que a avaliação deveria ser processual para viabilizar a tomada de

decisões precisas, com relação aos currículos. Apesar do pouco impacto das proposições de Cronbach para seus contemporâneos, elas abriram um espaço de debate que ampliou a concepção de avaliação nos anos 1970.

Outro estudo citado pelos autores, por sua importância para o campo da avaliação educacional é o de Michael Scriven, um dos mais renomados estudiosos da avaliação. Em 1967, na obra *The Methodology of Evaluation* (Metodologia da Avaliação), Scriven considerou que além das técnicas, a avaliação tinha uma descrição com julgamento, “função”, que acarretava uma tomada de decisão, “objetivos”. Entendia, assim, que a avaliação devia estar presente em todo o processo de ensino-aprendizagem, elaborando os conhecidos conceitos de avaliação somativa e formativa. Essa “categorização da avaliação – formativa e somativa –, que hoje já se tornou clássica, trouxe para a teoria da avaliação uma maior complexidade dos métodos avaliativos.” (SOUSA, 1998, p. 163).

No final da década de 1960, os resultados de duas pesquisas, o Relatório Coleman, nos EUA, e o Relatório Plowden, apresentados no primeiro capítulo, abrem uma nova fase nos estudos educacionais. Vários debates e estudos foram estimulados com a publicação desses relatórios, com destaque para o Coleman, considerado precursor do crescimento na área da avaliação educacional.

No campo político, podemos também citar o grande investimento nas políticas sociais, como a educação, iniciadas no governo do presidente norte-americano John Kennedy (1961-1963), posteriormente consolidadas na gestão de Lyndon Johnson (1963-1969), voltadas para a promoção da equidade de oportunidades educacionais. Vale assinalar, que em 1965, o senador Robert Kennedy instituiu a avaliação sistemática e obrigatória da educação, de maneira que as instituições apresentassem os resultados dos altos recursos investidos pelo governo. Considerava-se que o baixo desempenho dos estudantes era resultado da má utilização dos recursos públicos. Surge, assim, a partir da influência do referido senador, o conceito de responsabilização em educação (*accountability*).

Na década de 1970, temos, também, uma forte presença das taxonomias de objetivos educacionais na elaboração das avaliações. Um dos estudos mais conhecidos é a “Taxonomia de Bloom”, de Benjamin S. Bloom (1913-1999), que hierarquiza os objetivos educacionais e busca uniformizar a linguagem dos educadores para que cada símbolo atribuído aos alunos tenha o mesmo significado (BARRIGA, 2003; ARREDONDO, DIAGO, 2009).

Percebemos, assim, que a *época do realismo* foi importante para o campo avaliativo, sendo caracterizada pelo aparecimento de novas teorias, métodos, incorporação de elementos de outras disciplinas e na transformação do conceito de avaliação. Em especial, os estudos de

Cronbach e Scriven contribuíram para o surgimento de um novo modelo que configurará o quinto período, denominado de *época do profissionalismo ou da profissionalização* da avaliação, que vai de 1973 até os dias atuais.

Nos anos 1970 a 1980, as atividades avaliativas se firmam como um campo de estudo específico, contando com cursos de formação, até mesmo em universidades. Nesse momento, defende-se que o avaliador deve ser um profissional especializado com comprovada competência técnica para não comprometer a qualidade dos resultados produzidos. (STUFFLEBEAM E SHINKFIELD, 1987; VIANNA, 2005; WORTHEN, SANDERS e FITZPADTRICK, 2004)

O uso comumente dado às avaliações como, por exemplo, para selecionar e classificar os indivíduos, são considerados insuficientes para responder às múltiplas e complexas demandas do campo político e educacional. Sendo assim, há um esforço de retirar o foco técnico da avaliação, redirecionando a discussão para a tomada de decisão no campo pedagógico. Nesse sentido, defendia-se que os dados quantitativos deveriam ser articulados aos qualitativos para ampliar o olhar e as análises sobre a área da educação. Os estudiosos orientavam que as avaliações fossem conduzidas por um modelo democrático e ético, pautado em atividades que incluíssem a participação e negociação entre todos os interessados e envolvidos no processo (gestores, diretores escolares, professores, alunos, pais etc.).

Com os avanços técnicos e a ampliação de seu papel, as avaliações cada vez mais passam a ocupar um local de destaque para orientar as decisões políticas e regular os serviços. Temos, então, a partir do final dos anos 1970, a prática das avaliações do sistema educacional, coordenadas pelos governos. Alguns autores atribuem o crescimento dessas avaliações devido a influência da Teoria do Capital Humano, que associou o desenvolvimento econômico ao maior investimento em educação. Além disso, ressaltam que com o predomínio da doutrina neoliberal nos anos 1980, as avaliações se tornaram estratégicas para o controle das ações estatais. Segundo Afonso (2005), a avaliação passou a ser um mecanismo fundamental dos governos nos seus esforços obsessivos de implantação de uma estrita cultura gerencialista e fiscalizadora.

Percebemos, a partir dessa discussão, que a avaliação, especialmente no contexto do mundo industrial, sofreu transformações que lhe conferiram maior complexidade e diferentes funções. Desta forma, podemos dizer que, desde a era dos exames, a avaliação tem contribuído para a conformação do atual modelo de avaliação educacional brasileiro, o qual abordaremos na próxima seção.

2.3 Avaliação educacional em larga escala: origem e características

Com base no delineamento e reflexões feitos sobre a avaliação educacional, buscaremos demarcar nosso objeto de estudo a Prova Brasil, parte integrante do Saeb. A Prova Brasil é uma avaliação em larga escala e está inscrita no domínio das avaliações externas, apresentada na seção 2.2.1. Sendo assim, iniciaremos o debate procurando compreender as especificidades desse tipo de avaliação.

Em geral, se convencionou chamar a avaliação externa de “avaliação em larga escala”, tendo em vista o grande número de pessoas envolvidas em cada uma de suas etapas: (i) elaboração do projeto de avaliação; (ii) construção de instrumentos padronizados (testes e questionários); (iii) validação estatística dos instrumentos; (iv) constituição e treinamento das equipes de trabalho; (v) execução e monitoramento simultâneos da avaliação em diferentes instituições pelo território nacional; (vi) processamento dos dados e disseminação de resultados; e (vii) repercussão dos resultados na sociedade. Apesar de tais avaliações poderem se pautar na mesma fonte de informação (alunos, professores, diretores) e finalidade de uma avaliação interna, a sua organização é mais complexa, diante do número de participantes, do público para os quais se destina e da abrangência das questões que pretende responder.

Considerando a evolução e complexidade assumida pela sociedade brasileira após o movimento de expansão da rede escolar, na década de 1980, bem como por diversos países das Américas, surgiu a necessidade de conhecer a qualidade dos processos e resultados das escolas dentro do sistema educacional. Para apreender a qualidade de um sistema educacional, não era suficiente agregar os dados de todas as avaliações internas, pois as provas preparadas em cada instituição seguem padrões e critérios distintos.

A realização de uma avaliação externa em larga escala exige, então, procedimentos não usuais nas avaliações escolares, relacionados com os aspectos administrativos, operacionais, técnicos e acadêmicos. Conforme adverte Vianna (2005), uma avaliação em larga escala

[...] não se improvisa, exige experiência, juntamente com uma estrutura básica de funcionamento, controle gerencial e monitoramento que garantam a natureza do produto. É necessário destacar que o programa deve ser baseado em um sistema operacional que assegure a eficiência dos serviços e o valor do produto. O trabalho nesse tipo de avaliação precisa ser monitorado de forma a garantir uma produção de qualidade em todos os

estágios do seu desenvolvimento. Sem a natureza sistêmica das operações tudo pode resultar em um imenso caos. (p. 130)

Uma das primeiras etapas de uma avaliação em larga escala, de acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Arredondo e Diago (2009) é a construção do projeto de avaliação. No projeto devem constar respostas para algumas questões, tais como: (a) o que avaliar? – o objeto avaliado deve ser delimitado, por exemplo: desempenho das escolas, dos professores, rendimento dos estudantes entre outros; (b) porque avaliar? – os motivos que justificam a necessidade de realizar a avaliação, definição dos objetivos; (c) qual a natureza da avaliação? – diz respeito aos pressupostos que nortearão a avaliação; (d) quando avaliar? – definir se a avaliação será no início (diagnóstico), durante (formativa) ou no final (somativa) do processo de ensino-aprendizagem; (e) que população avaliar? – definir o público que será a fonte de informação da pesquisa, como exemplo podemos citar: alunos, pais e/ou professores; (f) qual o universo da avaliação? – deliberar se a avaliação será realizada com uma amostra ou abrangerá toda a população avaliada; (g) como avaliar? – o delineamento da metodologia, das estratégias e técnicas padronizadas que serão utilizadas em função do objeto a ser avaliado e dos objetivos; (h) qual o público alvo da avaliação? – definir para quem a avaliação se destina (professores, diretores, gestores públicos, pesquisadores, famílias) para que a disseminação dos resultados atenda a todos; (i) quem executará a avaliação? – decidir sobre o processo de seleção de empresas e/ou profissionais etc..

Diante das particularidades de uma avaliação em larga escala, Vianna (2005) recomenda que ela seja planejada de forma cooperativa entre especialistas e técnicos. Dessa maneira, cada grupo de profissionais se responsabilizaria por um dos momentos de construção e execução da avaliação. Todavia, na segmentação das tarefas é fundamental a integração de todas as equipes caso contrário pode comprometer a qualidade das informações, bem como avaliação como um todo.

Uma avaliação pode ter funções variadas de acordo com as técnicas utilizadas e do interesse político. Dentre os estudiosos, a apresentação de três funções é recorrente: (i) *diagnóstica*: realizada no início do processo de ensino aprendizagem com o propósito de conhecer os pressupostos de partida, para o planejamento de ações pedagógicas ou administrativas; (ii) *formativa*: ocorre no decorrer do processo de ensino-aprendizagem, no intuito de orientar e intervir para aperfeiçoar estratégias e sanar dificuldades; e (iii) *somativa*: realizada no final de uma etapa de ensino-aprendizagem ou de execução de um programa ou

projeto, tem o propósito de verificar o seu grau de aproveitamento, a consecução dos objetivos, possibilitando o monitoramento e o controle dos resultados pelos gestores.

No caso específico da avaliação em larga escala, além dessas, podemos citar as seguintes funções⁶⁹: (a) *a autoavaliação*: permite conhecer qual a posição relativa entre os participantes de uma mesma avaliação; (b) *o credenciamento*: seus resultados permitem aos participantes ingressarem no mercado de trabalho ou na educação superior, como por exemplo, do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); (c) *o accountability*: presta conta da qualidade do ensino ofertado apresentando informações aos diferentes públicos interessados nos resultados da avaliação, tais como educadores, gestores públicos e família; e (d) *apoio a decisão*: oferece informações sobre os resultados alcançados, possibilitando prever situações futuras e propor ações alternativas que visem a melhoria da situação detectada.

Ainda de acordo com sua função, a avaliação em larga escala pode ser *longitudinal* ou *transversal*. A *longitudinal* tende a acompanhar um mesmo grupo de estudantes ao longo de vários anos, identificando o progresso da aprendizagem ou o progresso escolar de cada um deles. A *transversal* faz um corte no período de escolaridade que se pretende avaliar, por exemplo, todos os alunos que estão terminando a(o) 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e seu foco é o desempenho escolar.

Definidas as funções da avaliação em larga escala, é necessário discorrermos sobre alguns de seus tipos ou modalidades, tendo em vista o objeto a ser avaliado. Segundo Afonso (2005) e Arredondo e Diago (2009), essa avaliação pode apresentar as seguintes modalidades: (a) *normativa* e (b) *criterial*. A *normativa* é mais frequente naquelas avaliações que utilizam testes padronizados. O seu referencial de análise é o rendimento geral de um grupo relacionado à média local, regional e/ou nacional. A avaliação normativa é a mais adequada quando a competição e a comparação são os pilares da proposta educacional. Nesse caso, não há uma análise particularizada de cada sujeito e realidade educacional. A *criterial* tem o foco no indivíduo e busca verificar em que medida ele está atingindo os objetivos do ensino (critérios previamente estabelecidos). Ela se baseia nas metas traçadas pelas instituições individualmente ou por localidade (estado, município, região).

⁶⁹ A definição destes objetivos foi realizada a partir da análise de Clímaco (2005) e do documento disponibilizado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Pedagógicas Inep, intitulado “Módulo Integrado de Avaliação – versão preliminar. (s/d)”. Nesse documento, as avaliações em larga escala podem ter como objetivo: a) a autoavaliação; b) o credenciamento; c) o diagnóstico e d) o *accountability*. Além disso, esclarece que uma mesma avaliação pode ser realizada para atender a um objetivo ou a todos.

Outro aspecto a ser considerado nas avaliações externas em larga escala é o método utilizado para selecionar a população⁷⁰, que pode ser *amostral* ou *censitário*. Ele é *amostral* quando a intenção é de subsidiar os órgãos decisores sobre a evolução do sistema educacional. Para esse fim, uma amostra representativa do universo que se pretende avaliar é selecionada. Quando a intenção é gerar informações para subsidiar as escolas em seu trabalho pedagógico, além de permitir que os gestores públicos conheçam a qualidade dos estabelecimentos de ensino que compõem sua rede, realiza-se a avaliação *censitária*, da qual participa todo o universo avaliado.

Podemos dizer que o uso das avaliações externas em larga escala foi decorrente das experiências com os *surveys* educacionais. Esse tipo de pesquisa de base quantitativa e caracterizado pela aplicação de testes e/ou questionário de múltipla escolha, nos anos 1950 a 1960, passou a ser adotado pelos países industrializados, especialmente, EUA, Inglaterra e França para conhecer o funcionamento do sistema escolar (DIAS SOBRINHO, 2003).

No Brasil, essa avaliação, desde os anos 1930, recebeu influência norte-americana. No entanto, a primeira experiência significativa nessa área pode ser percebida a partir da década de 1960 e se consolida nos anos de 1990 com a criação do sistema de avaliação nacional, como será aprofundado na próxima seção. Podemos dizer que existiu uma tendência dos países mencionados, em adotar a avaliação em larga escala para subsidiar as decisões políticas. Apesar de as razões e interesses que os levaram a utilizar essa avaliação sejam diversos, parece haver consenso quanto ao seu principal objetivo que é o de possibilitar a conquista de um sistema educacional de qualidade para todos (CASTRO, 2007).

Após conhecermos as particularidades de uma avaliação educacional em larga escala, na próxima seção analisaremos de que forma as avaliações foram se desenvolvendo no Estado brasileiro até originar o Saeb e, depois de alguns anos, a Prova Brasil.

⁷⁰ A população diz respeito ao universo de onde são obtidos os dados almejados. Esse universo deve se constituir de um conjunto de elementos que têm alguma característica em comum que possa ser contada, medida, pesada ou ordenada de algum modo. Por exemplo, a população-alvo de uma avaliação pode ser os alunos de uma determinada série, na rede pública de ensino.

2.4 Trajetória e institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

Depreendemos, no decorrer das discussões feitas no primeiro capítulo, que a avaliação educacional, desde o início do século XX nos países centrais, foi apontada como um importante mecanismo para a melhoria da capacidade dos sistemas educacionais responderem as demandas políticas, econômicas e sociais.

Os anos 1990 marcam a entrada do Brasil no mundo das avaliações em larga escala das redes de ensino, que vinham sendo desenvolvidas nos EUA há cerca de trinta anos.⁷¹ Diante da influência internacional, o Estado brasileiro, em um curto espaço de tempo, colocou a avaliação no topo da lista de prioridades das políticas estatais, pois era, e ainda é, considerada instrumento estratégico para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais.

Apesar de o Brasil ter pouco tempo no desenvolvimento da avaliação em larga escala, se comparado com os EUA que possuem mais de cinquenta anos de experiência nessa área, o levantamento de dados no campo educacional realizado pelas autoridades estatais é antiga. Em 1871, de acordo com Gontijo (2008), foi criada a Diretoria Geral de Estatísticas no Brasil, que coletava dados sobre a realidade educacional. Nos anos de 1907, informações educacionais eram coletados com o propósito de suprir o Anuário Estatístico do Brasil, tais como: quantidade de escolas, pessoal docente, matrículas e repetências no ensino público e privado em seus diferentes níveis e modalidades (HORTA NETO, 2006; SOUZA, 2009). No entanto, estes levantamentos não tinham o caráter de estudos sistematizados e se limitavam a levantamentos quantitativos.⁷²

Após a instituição do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), em 1930, fundou-se um órgão executivo, denominado de Serviço de Estatísticas da Educação e Cultura (SEEC), com o propósito de realizar as estatísticas educacionais. Porém, com criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, atual Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

⁷¹ O ano de 1990 se destaca pela instituição das avaliações sistemática no campo educacional, passando a subsidiar as políticas no campo educacional. Todavia, as primeiras medições sobre a educação no Brasil datam do início do século XX.

⁷² Os estudos sistematizados em educação passam a ocorrer apenas em 1931, quando foi criada a Diretoria Geral de Informação Estatística e Divulgação. Em 1934 foi criado o Instituto Nacional de Estatísticas, posteriormente passa a se chamar Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, o qual ficou responsável pela coleta de vários dados no País, além dos educacionais. (SOUZA, 2009)

Educacionais Anísio Teixeira (Inep)⁷³, no ano de 1938, ocorre um avanço na pesquisa educacional brasileira⁷⁴, tal como apontam André (2006), Bittar (2009) e Gatti (2001). O Inep tinha como uma de suas principais metas o desenvolvimento de pesquisas sobre os problemas do ensino (LOURENÇO FILHO, 2005).

Considerando que a década de 1930 foi marcada pela centralização do governo, após a Revolução e pelo golpe de Estado de 1937, podemos inferir que a criação desse órgão expressa a preocupação das autoridades estatais em acompanhar e coordenar a educação a partir das informações produzidas nos estudos.

Os primeiros trabalhos empreendidos pelo Inep tinham enfoque mais psicológico, tendo em vista a influência do campo de estudos de Manoel Bergström Lourenço Filho (1897-1970) que esteve na sua gestão por nove anos. De qualquer forma, no decorrer de suas ações, o órgão especializou-se na elaboração de estatísticas educacionais e estabeleceu um banco de informações sobre o campo educacional para o Estado. Segundo Ferreira (2008), as duas primeiras gestões do Instituto, a de Lourenço Filho (1937-1946) e de Murilo Braga de Carvalho (1946-1952), contribuíram para o estabelecimento da uniformização do sistema nacional de educação e para a promoção de sua expansão.

No período de 1952 a 1964, sob a gestão de Anísio Spínola Teixeira (1900-1971), o Inep se configurou num órgão de referência em estudos e pesquisas educacionais. No seu discurso de posse, notamos que Anísio Teixeira (1952) faz referência à necessidade dos gestores públicos planejarem as políticas públicas a partir do levantamento de dados confiáveis, por meio de estudos científicos. Na percepção desse educador, ao Inep cabia:

[...] medir o sistema educacional em suas dimensões mais íntimas, revelando ao país não apenas a quantidade das escolas, mas a sua qualidade [...]. Enquanto assim não procedermos, não poderemos progredir nem fazer recomendações para qualquer progresso, que não sejam de valor puramente individual ou opinativo. Êste trabalho [...] será [...] parte integrante e preliminar do programa de reconstrução de nossas escolas e revisão dos seus métodos. Não será por leis, mas por tais estudos, que daremos início à reforma do ensino, que todos anseiam mas temem, com fundado receio de que se transforme em mais uma experiência frustrada de alteração de nomes ou de posição dos elementos no complexo da situação educacional. (p. 78)

⁷³ O Inep foi criado em 1937, por meio da Lei nº 378, de 13 de janeiro, sob o nome de Instituto Nacional de Pedagogia. No entanto, o Instituto não passou a funcionar apenas em julho de 1938, por meio do Decreto Lei nº 580, e com nova nomenclatura Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep). Em reconhecimento ao mérito da gestão de Anísio Teixeira, a Lei nº 10.269, de 29 de agosto, de 2001, muda o nome do órgão para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, mantendo a mesma sigla.

⁷⁴ Apesar de termos como referência de produção e disseminação de pesquisas na área educacional no País os cursos de pós-graduação, a pesquisa nasce em um órgão estatal, o Inep. Apenas por volta do início dos anos 1965, com a criação da pós-graduação no Brasil, que a pesquisa é transferida para as universidades.

Percebemos nesse pronunciamento, que a possibilidade do progresso e qualidade educacional começa a ser atrelada às medidas educacionais, dito de outra forma, à avaliação educacional. Todavia, isso não era resultado do acaso, visto que existia um movimento internacional em prol das avaliações educacionais, conforme debatemos no capítulo 1.

Na gestão de Anísio Teixeira, o Inep promoveu inúmeras pesquisas para conhecer a realidade da educação nacional brasileira e ofereceu assistência técnica para que os estados da federação empreendessem seus estudos. Tais ações foram possíveis diante da criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE) e dos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais (CRPE), pelo Decreto n.º 38.460, de 28 de dezembro de 1955.⁷⁵

Efetivamente, por meio dos CBPE Anísio Teixeira concretizou a sua proposta de retirar o “senso comum” das estratégias de implementação das políticas educacionais. Os estudos promovidos pelos Centros possibilitaram produções e disseminações de métodos e técnicas de investigação científicas na área educacional, como por exemplo, as análises que cruzavam a aprendizagem dos estudantes com o contexto escolar, social, geográfico e econômico (GATTI, 2001; XAVIER, 1999). Além disso, permitiram a articulação entre os intelectuais brasileiros com os estrangeiros e organismos internacionais, com vistas a buscar parcerias, aprendizagem de modelos analíticos e incentivos financeiros para as pesquisas e avaliações.

Destaca-se, também, que de acordo com Bonamino (2002), a criação do CBPE revelou “a existência de uma linha de continuidade com as tendências internacionais do pós-guerra” (p. 39). Sendo assim, em consonância com o contexto internacional, os estudos produzidos pelos Centros orientavam o planejamento e acompanhamento dos projetos e políticas educacionais implementados pelo Estado.

Em meados dos anos 1960, foi realizado o levantamento de dados da educação nacional pelo programa Censo Escolar e na década seguinte os estudos passam a associar o desempenho escolar aos fatores externos à escola (FRANCO, 1998; GOLDBERG et al., 1981; MARIANI, 1982). Nesse mesmo ano, promoveram-se atividades avaliativas pioneiras, uma delas a desenvolvida pela Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências (Funbec) contando com a colaboração de uma especialista estrangeira, para promover a avaliação de seus programas. A outra experiência foi empreendida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A FGV implementou um programa de avaliação somativa, no Rio de Janeiro, desenvolvendo instrumentos para avaliar as crianças no término do 1º grau da rede pública, inspirado no teste

⁷⁵ Cabe registrar, que em 1953 o MESP foi dividido em dois Ministérios distintos: O Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Saúde. Nesse período, o primeiro ministério continuou contando com o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec).

Iowa Basic Skills – Teste *Iowa* de Habilidades Básicas⁷⁶ (VIANNA, 2005). Essa avaliação contou com a participação de vários especialistas estrangeiros na área da avaliação, os quais contribuíram para a formação dos profissionais brasileiros.⁷⁷

Acreditamos que essas primeiras experiências no campo da avaliação possivelmente tenham sido reflexo da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024, de 1961, que no seu art. 96 apresentava a preocupação do governo federal em coletar dados sobre a educação nacional para subsidiar os planos de aplicação de recursos, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino.

[...] melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:

- promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente;
- estudando a composição de custos do ensino público e propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade. (BRASIL, 1961)

Diante da perspectiva de modernidade e crescimento nacional via educação na década de 1960, podemos entender o interesse pela “qualidade e nível de produtividade” expresso na lei. As informações estatísticas, neste sentido, serviriam para a realização do custo-benefício dos investimentos e ações educacionais.

As ideias do educador Tyler, com sua avaliação por objetivos, chegam ao Brasil nos anos 1970. Neste momento, ocorreu um interesse do estado brasileiro pela avaliação de currículos, porém os trabalhos nessa linha não tiveram continuidade. Outras pesquisas sobre rendimento escolar dos estudantes, que não produziram impactos significativos, foram realizadas pontualmente nos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (GOMES NETO; ROSEMBERG, 1995).

A primeira experiência de avaliação em larga escala no Brasil foi realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão ligado ao MEC, em 1976. A avaliação coordenada pela Capes tinha a finalidade de monitorar a

⁷⁶ Teste padronizado aplicado em alguns estados dos Estados Unidos da América desde 1935, com o objetivo de oferecer às escolas informações que podem ser utilizadas para melhoria do ensino e auxiliar os professores a tomarem decisões seguras quanto ao aprendizado do aluno. O teste é elaborado e disponibilizado para as escolas do estado de Iowa pela Faculdade de Educação da Universidade de Iowa. Maiores informações podem ser consultadas no site da Universidade de Iowa. (IOWA TESTING PROGRAMS, 2011)

⁷⁷ Os estudos desenvolvidos nesse período tinham caráter mais quantitativo e careciam de continuidade, o que dificultava o acúmulo de experiência e conhecimento sistematizado na área de avaliação (BONAMINO, 2002).

qualidade do corpo docente das instituições de educação superior. Na década de 1980, com o acelerado crescimento das matrículas, bem como dos cursos de graduação, a avaliação foi considerada instrumento que visava a assegurar a qualidade do ensino.

No decorrer da década de 1980 e início de 1990, o Estado brasileiro empreendeu ações para ampliação e adequação das redes de escolas, período conhecido pelos processos de redemocratização e universalização do ensino. Os dados levantados anualmente pelo Censo Escolar, e alguns outros estudos isolados, apresentavam altos índices de repetência e evasão escolar. Tais dados, de acordo com Pestana (1997) indicavam a ineficiência das escolas e necessidade de promover ações para a melhoria da qualidade do ensino ofertado.

A partir das experiências de avaliação, dos acordos no âmbito internacional, bem como da reforma estatal dos anos 1990, conforme debatido no primeiro capítulo, o Estado brasileiro pretendia construir instrumentos eficazes para monitorar e indicar caminhos para alcançar o nível de qualidade desejado. O País, então, começou o delineamento de um sistema de avaliação do sistema educacional, pois carecia de informações sobre o processo de ensino e o impacto das políticas educacionais. Somado a isso, o uso da avaliação era um instrumento estratégico para instaurar a nova gestão pública, que pretendia controlar as instituições, reduzir os custos e aumentar a eficiência dos serviços. Dessa forma, as avaliações foram colocadas na base da regulação empreendida pelo “Estado avaliador”, que vinha se configurando em meados dos anos 1980 e finca raízes nos anos 1990.

Dentre as experiências que contribuíram para a implementação do sistema de avaliação brasileiro, segundo Gatti (1993), Bonamino (2002) e Vianna (2005), pode-se destacar a desenvolvida pela Fundação Cearense de Pesquisa, no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural). Uma avaliação em larga escala foi aplicada nas escolas rurais do Piauí, Pernambuco e Ceará que participavam desse Programa, contando com a participação de aproximadamente 600 escolas. Os alunos foram submetidos a testes de Língua Portuguesa e Matemática em 1981, 1983 e 1985. Um dos objetivos da avaliação era identificar os fatores que influenciavam o rendimento dos estudantes, bem como analisar o custo-eficácia dos insumos educacionais, visto que os recursos investidos eram provenientes do BM. Um segundo estudo, que colaborou de forma mais direta para o delineamento do projeto da avaliação nacional, conforme assinala Bonamino (2002), foi a do Programa de Educação Básica para o Nordeste, conhecido como Projeto Nordeste – Segmento Educação (VI acordo MEC/Bird), coordenado pela Seneb/MEC, com recursos técnicos e financeiros do BM.

O BM demandou das autoridades brasileiras, o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação para o Projeto Nordeste, possivelmente para terem informações sobre o custo-benefício dos investimentos. No intuito de responder a essas demandas, em meados de 1988, a Seneb/MEC, com apoio técnico e financeiro do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA/OEA), estruturara o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (Saep). O Saep fez, ainda em 1988, uma aplicação piloto nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, sem investimentos do BM, com o objetivo de verificar a adequação e pertinência dos instrumentos e procedimentos que seriam adotados. (BRASIL, 1989, 1992)

Neste mesmo ano, os gestores do MEC requereram a ampliação do Saep a todo o País. Podemos associar esta demanda dos dirigentes públicos, como uma resposta à própria CF/1988, que formalizava a necessidade de o Estado realizar o controle da qualidade das instituições de ensino, conforme analisado no primeiro capítulo. Todavia, para instaurar um controle a legislação também previu uma mudança na gestão educacional, estabelecendo a gestão democrática do ensino e atribuindo novos papéis e responsabilidades para a comunidade escolar, de maneira que o controle exercido pelo “Estado avaliador” fosse oficializado. De acordo com Neave (2001), as determinações legais, de certa forma, forçavam que as políticas desse modelo estatal se estabelecessem.

Em 1989, o grupo encarregado dos trabalhos do Saep é colocado à disposição do Inep⁷⁸, pois seria este órgão o responsável pela continuidade dos estudos voltados para a avaliação do sistema educacional brasileiro (BRASIL, 1990). A partir dos resultados da aplicação piloto, divulgados em relatório no ano de 1989, as equipes de técnicos e especialistas realizaram a revisão de todos os instrumentos com a finalidade de preparar a aplicação nacional. Nesse trabalho de ampliação do Saep, o Inep contou com o apoio da Seneb/MEC, da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (Sediae/MEC), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e com do IICA/OEA. A primeira aplicação prevista para o ano de 1989, diante de um atraso de repasse de recursos oriundos do Fundo Nacional de

⁷⁸ É relevante assinalar, que de 1985 até o início dos anos 1990, diante da nova realidade política vivida no País, o Inep passou por uma reestruturação institucional e deixou de desenvolver pesquisas educacionais. O órgão retomou a função que possuía antes da gestão de Anísio Teixeira, que era a de suporte e assessoramento aos centros decisórios do MEC. Provavelmente por esse motivo, coube ao Ministério iniciar as discussões pertinentes à avaliação nacional. Todavia, vale ressaltar que de acordo com Vianna (2005), no final dos anos 1980 o Inep tinha acumulado experiência na condução de programas de avaliação em rendimento escolar, realizados em parceria com algumas Secretarias de Estado de Educação e fundações e centros de pesquisas.

Desenvolvimento da Educação (FNDE), ocorreu em 1990 com o auxílio operacional das Secretarias de Estado da Educação (SEE), inaugurando, assim, o Saeb⁷⁹.

Com a criação do Saeb, o Estado iniciou a avaliação em larga escala amostral da educação básica no território nacional. De acordo com Waiselfisz (1993), os estudos, as pesquisas e as avaliações, direta ou indiretamente, relacionadas com a problemática da qualidade do ensino e/ou do desempenho escolar, promovidos antes dessa avaliação não podem ser denominados de “sistemas de avaliação”. No entendimento do autor, a principal característica de um sistema de avaliação é sua regularidade. Isso porque, “um sistema se apresenta como uma sequência recorrente, interrompida e periódica de processos ou atividades de levantamento, tratamento e difusão de resultados” (p. 6), os quais permitem acompanhar a evolução de uma determinada situação na área educacional. Afora isso, um sistema tem potencial para induzir reformas ou mudanças, pois diante do número de participantes, pode gerar expectativas por parte dos envolvidos no processo avaliativo.

Os sistemas de avaliação também costumam ter uma estrutura de funcionamento mais estável, rigorosa e padronizada. Essas avaliações são implementadas, especialmente, pelas esferas públicas do poder (governo federal, estadual, municipal e/ou distrital) com o objetivo de produzir um diagnóstico sobre a realidade educacional, possibilitando a formulação e o monitoramento das políticas públicas.

Sendo assim, podemos considerar que o Saeb inaugurou um novo tempo para a política educacional brasileira que, conduzida pelo “Estado avaliador”, passou a ter informações e resultados para o seu planejamento. O Saeb foi, e ainda é, uma avaliação em larga escala amostral e transversal. É amostral porque tem como população de referência todos os estudantes da educação básica brasileira, mas apenas um grupo representativo desse universo é avaliado. E como faz um recorte no período da escolaridade que será avaliada, é transversal. A amostra do Saeb é selecionada tendo como base os dados coletados pelo Censo Escolar, e a população de referência é organizada em estratos (subpopulações) definidos pelas séries de interesse para a avaliação: (a) Unidade da Federação – UF; (b) dependência administrativa – rede municipal, estadual ou particular; (c) localização – capital ou interior; (d) tamanho da escola – segundo o número de salas de aula.

O Saeb foi criado com o objetivo de conhecer os resultados da educação básica e verificar até que ponto os resultados esperados eram alcançados. Com base em informações

⁷⁹ Bonamino (2002) elucida que, apesar da influência exercida pelo BM na criação e condução do Saeb, a partir de 1995, ele passa a ter uma estrutura defendida e proposta pelos técnicos do MEC em conjunto com a comissão de especialistas convocada para o delineamento do sistema.

sobre rendimento dos estudantes, gestão escolar, prática docente, dentre outras, o seu propósito era, e ainda é, identificar os focos de intervenção prioritários para a gestão governamental macro, nas esferas municipal, estadual e federal. Sendo assim, podemos dizer que além de servir para implementar as propostas do novo modelo estatal, ele também contribuiu para uma compreensão mais aprofundada da situação do ensino-aprendizagem no País.

O primeiro ciclo da avaliação nacional ocorreu em 1990, envolvendo uma amostra de alunos das 1^a, 3^a, 5^a e 7^a séries, referentes ao Ensino Fundamental de oito anos, em três áreas: Língua Portuguesa⁸⁰, Matemática e Ciências, bem como, aplicando questionários a diretores e professores. O segundo ciclo foi aplicado em 1993, nas mesmas séries e disciplinas. As informações geradas nos questionários passaram a ser organizadas em três eixos de estudo: (a) rendimento do aluno – medido por meio dos testes; (b) perfil e prática docentes; (c) perfil dos diretores e formas de gestão escolar – conhecido por meio dos questionários. (BRASIL, 1993)

Os resultados gerados neste ciclo avaliativo abriram o panorama de análises da educação brasileira, uma vez que puderam ser investigados os fatores que estavam associados ao desempenho escolar. Dessa forma, a intenção era a de que as políticas públicas pudessem contar com informações para priorizar as ações diante da realidade de cada rede de ensino.

Devemos lembrar o debate do primeiro capítulo, no qual destacamos as reuniões internacionais na década de 1990 e suas pautas voltadas para a avaliação como instrumento promotor da qualidade educacional. Essa importância atribuída à qualidade via avaliação passou a ser institucionalizada pelo governo brasileiro quando, em 1993, o MEC elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos. Esse Plano tinha como objetivo cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação para Todos, de Jomtien. Destaca-se a menção que o documento faz à implementação e ao desenvolvimento do sistema de avaliação da educação.

O terceiro ciclo do Saeb, em 1995, representou um avanço na avaliação diante da reestruturação da metodologia e operacionalização utilizadas, as quais lhe possibilitaram sua consolidação e configuração atual. As principais mudanças ocorridas na avaliação foram: (i) inclusão da rede particular de ensino na amostra; (ii) a opção de trabalhar com séries que representam a conclusão de determinado ciclo escolar: a(o) 4^a série/5^o ano e 8^a série/9^o ano do

⁸⁰ Essas séries são equivalentes, respectivamente, aos 2^o, 4^o, 6^o e 8^o anos do ensino fundamental com duração de nove anos. Os alunos das 5^a série/6^o ano e 7^a série/8^o, na área de Língua Portuguesa, além da leitura e interpretação de textos, eram avaliados em redação. Nesses dois primeiros ciclos também foram aplicados questionários para os diretores e professores.

Ensino Fundamental e a inclusão da 3^a série do ensino médio; (iii) prioridade na avaliação de apenas duas áreas do conhecimento: Língua Portuguesa, com foco em leitura, e Matemática, voltada para a resolução de problemas; (iv) participação das 27 UF; (v) questionários com dados sobre: as características socioculturais e os hábitos de estudo dos alunos; (vi) metodologia de elaboração do teste baseada na Teoria de Resposta ao Item (TRI).⁸¹

Nos anos seguintes, com a promulgação da LDB/1996, definitivamente o sistema de avaliação ganhou força de política de Estado, tal como o debate realizado no primeiro capítulo. Como foi possível perceber, o MEC centralizou o controle e estabelecimento das diretrizes para a educação aumentando sua capacidade de regulação, com destaque, para a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), os quais nortearão os conteúdos mínimos dos currículos escolares, tal como previsto no artigo 9º, inciso IV, da lei. Na análise de Afonso (2003), essa definição

[...] prévia de objetivos curriculares nacionais torna-se também um pré-requisito para que seja possível a implementação de mecanismos de controle. Como é sabido, sem objetivos claros e previamente definidos não é possível criar “indicadores” que meçam as performances dos sistemas educativos num movimento que se caracteriza precisamente pela exigência de acompanhamento dos níveis da educação, aos quais se atribui, em última instância, a capacidade competitiva das economias nacionais numa época de crescente globalização. (p. 91)

Assim, os PCN, em consonância com a tendência internacional, possibilitaram ao Estado brasileiro a padronização dos conteúdos trabalhados pelos professores nas escolas. Também foi possível aperfeiçoar seu sistema de avaliação para um controle mais preciso do desempenho escolar. Seguindo a lógica da regulação de controle que se instaurava, o Inep, ainda em 1996, montou um grupo de trabalho, o qual teve a participação de técnicos do MEC, das Secretarias Estaduais e Municipais de educação, professores de rede pública e especialistas em cada área do conhecimento, no intuito de construir uma Matriz de Referência do Saeb (Anexo A) para pautar a elaboração dos testes que comporiam a ciclo da avaliação no ano seguinte. A intenção era que nesta matriz contivessem conteúdos convergentes entre todos os currículos (BRASIL, 1999).

⁸¹ Conforme Klein e Fontanive (2000), a Teoria de Resposta ao Item (TRI) surge da necessidade de superar as limitações da apresentação de resultados somente através de percentual de acertos, médias ou escores dos testes. O uso da TRI possibilitou mudar o foco da análise dos testes respondidos pelos estudantes, pois o item, isoladamente, passa a ser a base da análise e não mais os acertos totais, na prova como um todo, conforme permitia a Teoria Clássica dos Testes (TCT). O pressuposto básico dessa teoria é que um aluno terá maior ou menor probabilidade de acertar um dado item em função de sua habilidade geral em determinada disciplina.

A Matriz de Referência do Saeb é um documento elaborado a partir da consulta aos PCN, currículos desenvolvidos e livros didáticos trabalhados pelas 27 UF. Para sua construção foram elencados um conjunto de competências e habilidades, de cada disciplina avaliada, consideradas mínimas comuns e de domínio desejável ao término de cada ciclo de conclusão da educação básica (4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio).

Diante do novo cenário traçado com a promulgação da LDB/1996, no quarto ciclo do Saeb, em 1997, ocorreu um esforço para consolidar a TRI e a elaboração dos testes pautados nas Matrizes. Os estudantes de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental foram avaliados em três áreas curriculares: Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Os alunos da 3ª série do Ensino Médio, além dessas, foram avaliados nas áreas: Física, Química e Biologia. As Matrizes de Referência incorporadas na metodologia do Saeb trouxeram as noções de competências cognitivas e habilidades instrumentais, que passaram a nortear a elaboração dos itens que compõem os testes e que, posteriormente, influenciam os próprios currículos escolares. Desta maneira, ao mesmo tempo em que controlava o desempenho dos sistemas de ensino, o Estado acabou induzindo às escolas que concentrassem o trabalho nas competências e habilidades estabelecidas na Matriz, objetivando o cumprimento da qualidade estabelecida nos acordos internacionais. Tal inferência pode ser feita a partir do disposto na introdução da publicação da Matriz de Referência que afirma:

A "Declaração Mundial sobre Educação para Todos" de Jomtien, da qual o Brasil é um dos signatários, já indicava, em 1990, que a escola deverá incorporar efetivamente os conhecimentos - conteúdos e competências - necessários para que o indivíduo possa desenvolver-se [...]. (BRASIL, 1999, p. 9)

Em 1999, quando ocorreu o quinto ciclo da avaliação, a mudança mais significativa ocorrida foi a inclusão das provas de história e geografia para os estudantes da 3ª série do ensino médio. A partir do sexto ciclo, em 2001, o Saeb passou a avaliar os alunos apenas em Língua portuguesa (ênfase em leitura) e Matemática (ênfase na resolução de problemas). O sétimo ciclo, em 2003, se manteve com as mesmas características metodológicas. Em 2005, no seu oitavo ciclo, sobre o qual aprofundaremos a discussão na próxima seção, o Saeb é reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações distintas, porém complementares: uma, nos moldes das aplicações realizadas até então, chamada de Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e outra, chamada Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

(Anresc), conhecida como Prova Brasil.⁸² Com a criação da Anresc ou Prova Brasil, pela primeira vez as escolas passam a receber resultados sobre o seu desempenho nas avaliações. As mesmas áreas avaliadas em 2001 foram mantidas.

Essa nova avaliação gerou expectativas em todos os envolvidos no processo educacional, gestores, professores, pesquisadores, familiares, uma vez que seria possível conhecer o desempenho individual das escolas. Apesar de acompanhada de críticas e temores dos especialistas e profissionais do campo educacional, que se viam “vigiados” pelas autoridades públicas, existia uma certa esperança de a avaliação promover a qualidade do ensino, pois as mudanças poderiam partir de cada instituição de ensino. Em seus nono e décimo ciclos, nos anos de 2007 e 2009, respectivamente, foram mantidas as características metodológicas da aplicação realizada. Identificamos, apenas, algumas mudanças operacionais, como a aplicação concomitante da Aneb e Prova Brasil, e metodológicas, no que se refere ao perfil das escolas participantes, que serão explicadas no próximo item.

Sem dúvida, de 1990 a 2009, o Saeb se aperfeiçoou e se firmou como instrumento de política pública. Os dados gerados pelas aplicações geraram informações confiáveis permitindo aos governantes o planejamento e elaboração de políticas e programas centrados nos problemas detectados⁸³. Todas as iniciativas tomadas a partir da avaliação visavam a contribuir, direta ou indiretamente, com o aumento dos níveis alcançados nos testes do Saeb e, assim, com a qualidade do ensino ofertado nas escolas. Não podemos negar que tais ações, de certa maneira, acarretaram uma melhoria na formação dos profissionais da educação e dos gestores públicos, e, conseqüentemente, beneficiou o processo de aprendizagem dos estudantes.

Diante do papel do Saeb para a gestão do sistema educacional e, sobretudo, a incumbência da União de prestar assistência técnica aos entes da federação, tal como prevê o artigo 9º, inciso III, da LDB/1996, vários estados e municípios criaram seus próprios sistemas de avaliação. Podemos citar, como exemplo, os seguintes sistemas de avaliação implementados no âmbito das Secretarias de Estado de Educação (SEE), com a finalidade de obter dados mais precisos sobre as suas redes de ensino

⁸² Apesar da nova estrutura do Saeb e do nome oficial das duas avaliações que o compõe, no discurso dos dirigentes públicos, bem como de estudiosos da temática, continua sendo utilizado a denominação de Saeb para a avaliação amostral e Prova Brasil para que produz resultados por unidade escolar.

⁸³ Como exemplo de algumas políticas implementadas pelo governo federal após as aplicações periódicas do Saeb, podemos citar: i) o *Programa Nacional do Livro Didático*, criado em 1985; ii) o *Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)*, criado em 1997; iii) o *Programa de Formação de Professores em Exercício – Proformação*, criado em 1999; iv) a *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores*, criada em 2004; e v) o *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime)*, criado no ano de 2005.

- Sistema de Avaliação do Ceará, em 1992. Em 1996, o sistema é ampliado e passou a ser denominada de Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece);
- Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), em 1998;
- Projeto de Avaliação Externa do Ensino Fundamental no Estado da Bahia, em 1999. Este projeto se aperfeiçoa e baseia a criação, em 2007, do Sistema de Avaliação Baiano de Educação (Sabe);
- Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave), em 2000;
- Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (Saveal), em 2000;
- Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), em 2000;
- Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS), em 2007;
- Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (Siade), em 2008.

Acreditamos que o Saeb e os demais sistemas de avaliação dele decorrentes, geraram informações relevantes para gestores públicos, educadores e pesquisadores, estimulando inovações na gestão administrativa e pedagógica das escolas. No entanto, percebemos que ainda pouco é feito no sentido de analisar pedagógica e qualitativamente as informações geradas, no intuito de impulsionar a transformação de práticas e ações do cotidiano das instituições de ensino. Diante disso, considerando a discussão realizada por Waiselfisz (1993), podemos dizer que o Saeb e demais sistemas de ensino não conseguiram, até o momento, instaurar um verdadeiro sistema de avaliação, empenhado em diminuir as desigualdades e problemas do ensino. Na realidade, as experiências existentes, mesmo contribuindo para o conhecimento no campo educacional, estão mais próximas do que poderíamos chamar de “verificação” do desempenho das escolas, na perspectiva que Luckesi (1996) atribui à expressão em destaque.

A seguir apresentamos um resumo dos ciclos do Saeb e suas principais mudanças (Quadro 1). Na próxima seção abordaremos as características da Prova Brasil e as mudanças que ela traz para o sistema de avaliação e regulação estatal.

CICLO	ANO	POPULAÇÃO ALVO	INSTRUMENTOS	CARACTERÍSTICAS/MUDANÇAS
1	1990	1ª, 3ª, 5ª, 7ª séries do Ensino Fundamental	Testes: língua portuguesa, matemática e ciências. Questionários: diretores e docentes.	5ª e 7ª série também foram avaliados em redação.
2	1993	1ª, 3ª, 5ª, 7ª séries do Ensino Fundamental	Idem	Eixos de estudo: a) rendimento do aluno; b) perfil e prática docentes; c) perfil dos diretores e formas de gestão escolar.
3	1995	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa e matemática. Questionários: diretores, docentes e alunos.	Nova metodologia: a) TRI; b) rede privada; c) 27 UF; d) séries; d) periodicidade bianual; e) questionários sócio-culturais e hábitos de estudos
4	1997	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa, matemática e ciências. Questionários: diretores, docentes e alunos. Testes: língua portuguesa, matemática, química, física e biologia. Questionários: diretores, docentes e alunos.	- Testes elaborados a partir das matrizes de referência da avaliação; - Consolidação da metodologia.
5	1999	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa, matemática e ciências. Questionários: diretores, docentes e alunos. Testes: língua portuguesa, matemática, ciências, história geografia. Questionários: diretores, docentes e alunos.	Idem
6	2001	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa e matemática. Questionários: diretores, docentes e alunos.	A partir deste ciclo os alunos passaram a ser avaliados apenas em duas áreas do conhecimento
7	2003	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia. Questionários: diretores, docentes, alunos.	
8	2005	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia. Questionários: diretores, docentes e alunos.	Criação da Prova Brasil – todas as escolas públicas urbanas com 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental passaram as ser avaliadas
9	2007	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia. Questionários: diretores, docentes e alunos	Inclusão das escolas rurais, de 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental.
10	2009	4ª, 8ª séries do Ensino Fundamental 3º ano do Ensino Médio	Testes: língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia. Questionários: diretores, docentes e alunos	Inclusão das escolas rurais, de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental.

Quadro 1 – Ciclos do Saeb e suas principais características: de 1990 a 2009

2.4.1 A institucionalização da Prova Brasil e a regulação educacional

Consideramos que o Saeb, após a aplicação de sete ciclos (1990-2003), disseminou um conjunto substancial de dados sobre a realidade educacional brasileira, possibilitando aprimorar as políticas e práticas educacionais. No entanto, no decorrer dessa trajetória de mais de dez anos gerando informações sobre o desempenho da educação básica, ofertada nas redes de ensino brasileiras, o Saeb recebeu da academia várias críticas. Dentre as mais contundentes, destacamos as seguintes:

- i) o Saeb, depois de anos de levantamento de dados sobre o sistema educacional, não conseguiu instituir uma educação de qualidade no País. (VIANNA, 2003);
- ii) o Saeb possuía pouca visibilidade, pois sendo uma avaliação amostral, disseminava resultados apenas para os sistemas de ensino. (BONAMINO, 2002; VIANNA, 2003; FRANCO, 2004);
- iii) a divulgação dos resultados são muito técnicos e tem como público alvo apenas os gestores estaduais e municipais e nos pesquisadores. (VIANNA, 2003, 2005; HORTA NETO, 2006);
- iv) a divulgação dos resultados concentra-se nos resultados numéricos. (HORTA NETO, 2006).

Com relação à primeira crítica, alguns estudiosos indicam que a possível inoperância do Saeb estaria relacionada ao fato de a avaliação ocorrer apenas com uma amostra representativa das escolas brasileiras. Diante disso, os resultados divulgados não apresentavam dados específicos sobre cada escola, município ou estado, inviabilizando o envolvimento dos gestores e a elaboração de ações específicas, que atendessem cada realidade.

As segunda e terceira críticas decorrem, em certa medida, da primeira. Como o Saeb é amostral e visa a fornecer informações sobre o sistema educacional, a disseminação dos resultados tem como foco principal os gestores públicos. Desta forma, o acesso da comunidade escolar aos dados da avaliação ficava comprometido. Franco (2004), também menciona que mesmo os gestores estaduais e municipais ao participarem de uma avaliação externa sentiam necessidade de conhecer o resultado das escolas que administravam.

Somamos a isso, o fato de os relatórios dificultarem o entendimento por pessoas não familiarizadas com as tecnologias e linguagem técnica adotadas em uma avaliação de larga escala. A esse respeito, o estudo empreendido por Horta Neto (2006), que buscou compreender como a SEE/DF utiliza as informações produzidas pelo Saeb, constatou que uma das dificuldades dos gestores estava relacionada à falta de informações mais precisas sobre todos os aspectos da avaliação, de maneira que pudessem qualificar os resultados gerados.

Uma das últimas críticas, diz respeito ao fato de a divulgação dos resultados não ser acompanhada de uma análise pedagógica, o que favoreceria a uma hierarquização das médias de desempenho. De acordo com a análise realizada pelo autor, os relatórios de divulgação de resultados do Saeb apontavam apenas os dados numéricos da avaliação, o que se considera um reducionismo. No entendimento dele, seria necessário investir em estudos complementares à avaliação, de maneira que os gestores pudessem ter uma visão mais clara dos problemas educacionais.

Diante de tais apreciações e da própria demanda nacional e internacional, a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), do Inep, responsável pelos trabalhos pertinentes ao Saeb, elaborou um documento justificando a necessidade de expandir o Saeb⁸⁴, de forma a complementar suas informações. A justificativa indicava que apesar das valiosas informações produzidas pela avaliação nacional, elas não induziram os dirigentes públicos estaduais e municipais na formulação de políticas para a melhoria do ensino. Tal situação é explicada porque o Saeb não retratava as especificidades dos municípios e escolas, visto que realizava uma coleta amostral dos dados. Além disso, ressaltava que os resultados da avaliação se tornaram insuficientes para uma melhor compreensão dos fatores que interferiam no processo de ensino-aprendizagem.

O Saeb avaliava, em média, uma amostral de 300.000 alunos das mesmas séries e ainda, os do 3^a ano do ensino médio. A Daeb/Inep previa uma expansão gradativa do Saeb, com a aplicação apenas de provas de Língua Portuguesa (foco em leitura) e de questionários de fatores associados, a 5.523.886 alunos das(os) 4^asérie/5^oano e 8^a série/9^oano do Ensino Fundamental, das escolas públicas com mais de nove alunos na série avaliada, localizadas na área urbana. Para viabilizar esse projeto existia a intenção de firmar parcerias com as universidades e Secretarias de Educação, nos estados, municípios, e DF, pois ao mesmo tempo em que supriria a falta de recursos materiais e humanos do Inep, formaria os profissionais para utilizar as tecnologias e estratégias de uma avaliação em larga escala.

⁸⁴ A justificativa da Portaria nº 931, de 2005, foi disponibilizada pela Daeb/Inep. Cabe ressaltar que neste momento o Inep falava apenas da expansão do Saeb, não havendo referência ao nome da nova proposta de avaliação.

A expansão do Saeb foi efetivada, em 2005, por meio da Portaria nº 931, de 21 de março, na qual em seu Artigo 1º, o Ministro de Estado de Educação instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica composto por dois processos de avaliação: Aneb e Anresc, a Prova Brasil.⁸⁵

A Aneb manteve os objetivos, características e procedimentos metodológicos da avaliação amostral da educação básica até então efetuada pelo Saeb. Por sua vez a Prova Brasil, foi idealizada pelo Governo Federal para oferecer aos dirigentes estaduais, municipais e distritais, bem como a toda a sociedade, informações sobre a qualidade do Ensino Fundamental ministrado em cada unidade escolar. Assim, o seu foco esteve voltado para o término das séries iniciais (4ª série/5º ano) e finais (8ª série/9º ano) dessa etapa da educação escolar.

Os objetivos gerais da Prova Brasil, tal como expresso no Artigo 1º, § 2º, da Portaria Ministerial nº 931, de 2005, são:

- a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;
- b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;
- c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional;
- d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual pertençam. (BRASIL, 2005e).

Em cada um desses objetivos notamos uma preocupação em acompanhar e elevar a qualidade educacional, bem como de instaurar uma cultura avaliativa nas comunidades escolares. Acreditamos que essa preocupação reflete a necessidade de responder às críticas feitas ao Saeb, mas também de aperfeiçoar e concretizar os objetivos do “Estado avaliador”, que centraliza no âmbito da União, as diretrizes para o desenvolvimento educacional e instaura a autorregulação e o *accountability* burocrático nas redes de ensino. Afora o controle e concentração estatal, via Prova Brasil, acreditamos que uma avaliação que produz dados para as unidades escolares, tem mais chances de promover mudanças, pois para a melhoria da qualidade do sistema educacional, primeiro deve-se atingir a dimensão micro das escolas, para depois atingir a macro, das redes de ensino.

⁸⁵ A Portaria nº 931, de 2005, não contém o nome Prova Brasil apenas Anresc. No entanto, toda a divulgação realizada pelo governo federal, denominava a avaliação de Prova Brasil.

O Inep, por meio da Portaria nº 69, de 5 maio, de 2005, em seu Capítulo I, Artigo 2º, estabeleceu os objetivos específicos da Prova Brasil:

- I – aplicar a avaliação nas escolas públicas, localizadas em zona urbana, que possuam, pelo menos, 30 alunos matriculados em cada uma das séries avaliadas;
- II – a aplicação nas escolas definidas no inciso I irá ocorrer nas turmas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental regular de oito anos e nas turmas de 5º e 9º ano em escolas que estejam organizadas no regime de nove anos para o ensino fundamental;
- III – serão aplicados testes de Língua Portuguesa com foco nas competências e habilidades de leitura definidas na Matriz de Especificações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica;
- IV – oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para os gestores da rede a qual pertençam as escolas avaliadas”. (BRASIL, 2005c).

Nesta Portaria, temos a especificação do universo pesquisado. Assinalamos que as escolas públicas que possuem 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental não são avaliadas censitariamente, pois as escolas rurais e as que possuíam menos de trinta alunos matriculados na série não foram inseridas na população. Sendo assim, podemos dizer que a avaliação é censitária dentro da população alvo da avaliação.

A primeira edição da Prova Brasil foi coordenada pelo Inep e ocorreu no mês de novembro de 2005. Participaram da prova 5.398 municípios de todas as unidades da Federação, avaliando 3.306.378 alunos distribuídos em cerca de 160 mil turmas de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental, de 40.920 escolas públicas da zona urbana.⁸⁶

Em geral, a metodologia adotada foi a mesma utilizada pelo Saeb, com pequenas alterações, dentre as quais merecem destaque: (i) os testes aplicados a cada aluno continham dois blocos de itens de língua portuguesa e dois com itens de matemática;⁸⁷ (ii) o número de itens por teste foi reduzido; (iii) estipulação de um número mínimos de alunos respondentes para gerar resultados por escola. Além dos testes aplicados, a avaliação coletou, por intermédio de um questionário respondido pelos alunos, dados sobre o contexto em que vivem e estudam a fim de identificar os fatores associados ao desempenho.

⁸⁶ Informações contidas no Livroto Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar, agosto/2006. (Documento enviado para as escolas na divulgação dos resultados com informações gerais sobre a Prova Brasil).

⁸⁷ No Saeb, desde 1995, os testes continham três blocos de itens e eram apenas de uma área temática. Sendo assim, numa mesa sala de aula teríamos estudantes respondendo apenas o teste de língua portuguesa e outros o de matemática. Cabe frisar que este fato não comprometia os dados da avaliação, pois é viabilizado por meio da teoria estatística que pauta a avaliação.

Para promover a primeira aplicação da Prova Brasil, o Inep realizou um processo licitatório, por meio da abertura do Edital de Concorrência nº 03/2005, na modalidade técnica e preço⁸⁸. A Fundação Cesgranrio, do Rio de Janeiro, ganhou o processo licitatório, cotando os seguintes valores para a aplicação da avaliação: custo aluno de R\$ 10,60 (dez reais e sessenta centavos) perfazendo um total de R\$ 54.926.284,68 (cinquenta e quatro milhões, novecentos e vinte e seis mil, duzentos e oitenta e quatro reais e sessenta e oito centavos). (BRASIL, 2005b)

A construção, revisão e validação de todos os instrumentos da avaliação (testes, questionários, manuais de treinamento das equipes) foram realizadas pela equipe do Inep. Uma vez de posse de todos estes instrumentos, caberia à Fundação contratada sob a supervisão de técnicos do Inep, executar os seguintes serviços: (i) imprimir os materiais; (ii) constituir e treinar as equipes de trabalho de campo; (iii) aplicar e recolher os instrumentos da avaliação; (iv) processar e constituir as bases de dados, analisando sua consistência; e (v) analisar os resultados finais.

Apesar de uma empresa ser contratada para a aplicação da avaliação, o Inep também contou com a parceria das SEE, que disponibilizaram seus técnicos para assessorar a empresa contratada e, especialmente, sensibilizar as escolas para a participação na avaliação. Neste ano, em particular, no início de novembro foram aplicados os testes referentes ao Saeb e no final de novembro e início de dezembro, as aplicações dos testes da Prova Brasil. No relatório de avaliação da aplicação, preenchido pelas SEE das 27 UF, a maioria apontou que a realização de duas avaliações acarretou uma sobrecarga nos trabalhos da Secretaria e das próprias escolas, pois além de coincidir com os trabalhos de término do ano letivo, em alguns casos, uma mesma turma de estudantes fez dois testes em um curto espaço de tempo, um relacionado ao Saeb e o outro à Prova Brasil.⁸⁹

A divulgação dos resultados da primeira edição da Prova Brasil ocorreu em julho de 2006⁹⁰, sendo matéria de destaque nos principais meios de comunicação. O Inep elaborou dois cartazes e um informativo que foram disponibilizados na internet e encaminhados a cada escola participante. O primeiro cartaz (Anexo B) trazia algumas informações auto-declaradas

⁸⁸ Nesta modalidade de licitação, dentre as empresas com comprovada competência técnica é selecionada a que apresenta o menor preço para a execução dos trabalhos demandados.

⁸⁹ Os relatórios de avaliação da aplicação da Prova Brasil 2005 foram disponibilizados pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica do Inep.

⁹⁰ No decorrer do segundo semestre de 2006, o Inep detectou algumas inconsistências na base de dados da Prova Brasil. Diante disso, foi necessário realizar uma correção do banco de dados e consequente atualização das informações. As justificativas para isso e os novos dados foram disponibilizados na página eletrônica do Inep, em abril de 2007.

pelas escolas no Censo Escolar.⁹¹ O segundo (Anexo C) apresentava os resultados das escolas em uma escala de desempenho, bem como trazia informações sobre as médias alcançadas pelas escolas das redes municipal, estadual e federal. Também foram elaboradas planilhas contendo os dados de desempenho e taxas do Censo Escolar, que foram disseminadas para o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e todas as SEE.

Tendo em vista que o nosso objeto de estudo está relacionado às implicações da Prova Brasil para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF, consideramos relevante detalharmos como as médias de desempenho são disseminadas. Isto porque esses resultados são um dos principais dados gerados pela avaliação e oferecem informações relevantes para o planejamento de estratégias e políticas pelos gestores públicos, bem como servem de base para as escolas redefinirem o trabalho pedagógico e se autorregularem, no sentido de autoavaliarem, tal como a análise de Kells (1999) na seção 2.1.

Diante da metodologia estatística que embasa o Saeb amostral, atual Aneb, e a Prova Brasil, chamada de TRI, os dados de desempenho produzidos são expressos na denominada “escala de proficiência ou desempenho”, para cada disciplina avaliada. O desempenho da escola é, então, expresso por meio de uma média de proficiência. Essa média não é uma “nota” que traduz a quantidade de acertos que o estudante obteve no teste como um todo. Na realidade, a média de proficiência é uma medida teórica que revela o que os estudantes demonstraram ser capazes de fazer em cada um dos níveis que compõem a escala.

Na Figura 4, apresentamos o cartaz de desempenho de uma determinada escola na Prova Brasil aplicada em 2005. A escala de proficiência na parte superior apresenta o desempenho da escola em Língua Portuguesa, nas(os) 4ª série/5º ano e 8ª série/5º ano e na parte inferior em Matemática.⁹² A gravura dos bonequinhos posicionados acima das duas escalas indica a média alcançada pela escola nas séries avaliadas, na área do conhecimento a qual se refere a escala. Logo após o final da escala, à direita, constam as médias das escolas e redes municipais, estaduais e federais, de forma a possibilitar uma análise comparada dos resultados.

⁹¹ Nos resultados da segunda edição realizada em 2007, esses cartazes apresentam dados do Ideb.

⁹² Essa escala de divulgação é a mesma adotada no Saeb, alterando apenas o seu formato de apresentação.

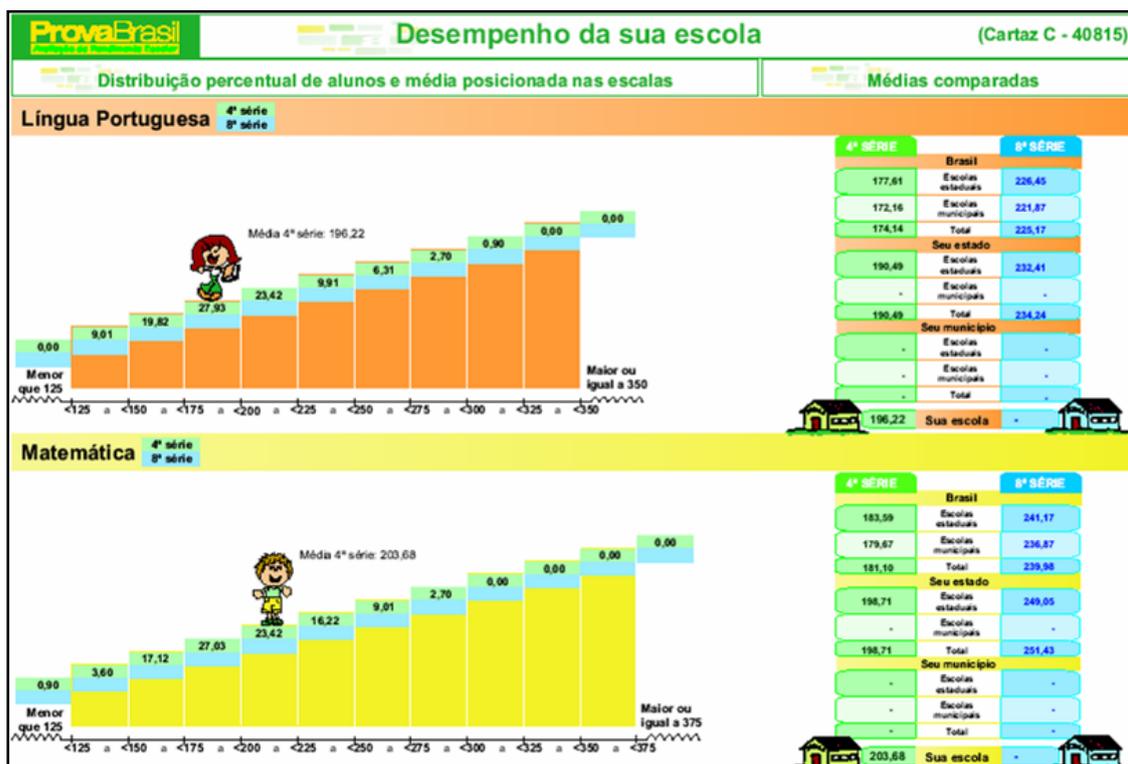


Figura 4 – Cartaz de divulgação de desempenho da escola – Prova Brasil 2005

Observa-se que para cada uma das áreas avaliadas há uma escala a qual engloba as duas séries/anos alvo da Prova Brasil. A escala de proficiência foi dividida arbitrariamente, de 0 a 500 (Figura 5), em níveis ou intervalos que variam em 25 pontos.⁹³ Assim, o primeiro nível vai de 125 a 150 pontos, o segundo de 150 a 175, o terceiro de 175 a 200 e assim sucessivamente. Abaixo do nível 125, estariam as habilidades das séries/anos anteriores à(o) 4ª série/5º ano e que não são avaliadas pela Prova Brasil.



Figura 5 – Níveis da Escala de Proficiência Saeb/Prova Brasil

⁹³ O relatório do Saeb de 2003 explica que a divisão da escala de 0 a 500 foi escolhida, em certa medida, para que as médias de proficiência não fossem confundidas com o padrão de medida utilizada na maioria das escolas que varia de 0 a 10. (BRASIL, 2003)

Em cada nível ou intervalo da escala (espécie de degraus na figura 3 e retângulos nos quais estão escritas as numerações em vermelho na Figura 4) está distribuído um conjunto de habilidades que o grupo de estudantes demonstrou ter desenvolvido no momento em que respondeu corretamente um item do teste, sendo ordenadas de forma cumulativa de acordo com o grau de complexidade. Isto quer dizer que quanto mais alto o posicionamento na escala, maior o número e complexidade de habilidades demonstradas pelos estudantes.⁹⁴ As habilidades compreendidas em cada nível estão descritas em outro documento, intitulado “descrição dos níveis da escala”. (Anexo D)

A análise das escalas possibilita identificar o percentual de estudantes de cada série avaliada que estão em determinado nível de proficiência nas disciplinas e séries avaliadas. Por exemplo, se um percentual significativo de alunos ficou abaixo do nível 125 da escala de proficiência, indica que os estudantes não conseguiram responder corretamente as habilidades mais simples, avaliadas no teste. Assim, as equipes escolares e os gestores, com base nesse dado, devem investigar de forma cautelosa o contexto escolar, a realidade socioeconômica e cultural dos alunos e a situação do ensino, com o propósito de detectar o problema e buscar soluções. Na Figura 3, o percentual de alunos da(o) 4ª série/5º ano estão distribuídos na faixa verde, na extremidade superior de cada degrau da escada, e da(o) 8ª série/9º ano na azul.

Cabe ressaltar que a Prova Brasil não avalia os alunos individualmente, mas produz informações sobre os níveis de aprendizagem demonstrados pelo conjunto de estudantes, que responderam aos testes referentes a uma das(os) séries/anos avaliadas(os), em dada instituição escolar.

Diante do exposto, reconhecemos que o governo federal realizou um esforço para disseminar os resultados da Prova Brasil em materiais com formato e linguagem mais próximo das equipes escolares, diferente dos densos relatórios técnicos que eram divulgados no Saeb amostral. Com isso, esperava-se subsidiar os gestores públicos no processo de tomada de decisões e elaboração de políticas. As escolas, por sua vez, ao receberem as informações da avaliação, poderiam se comparar com outras escolas e promover discussões pedagógicas, no intuito de manter ou melhorar os resultados alcançados.

Nesta publicização dos dados da Prova Brasil, que buscava envolver gestores e equipes escolares, verificamos a presença de um dos principais instrumentos de regulação do “Estado avaliador”, o *accountability* burocrático discutido na seção 2.1, a partir da análise de

⁹⁴ Como a Prova Brasil avalia apenas a(o) 4ª série/5º ano e 8ª série/9ª ano, não se espera que os estudantes alcancem o topo da escala, ou seja, uma média de proficiência 500. Isto porque, nestes níveis finais da escala estão compreendidas as habilidades específicas do ensino médio.

Broadfoot (2000). Nossa constatação se justifica porque não ocorreu uma discussão juntamente com os atores envolvidos sobre os objetivos e padrões de qualidade que deveriam ser alcançados. Nesse sentido, como não ocorreu a negociação da qualidade defendida por Bondioli (2004), no momento que a comunidade escolar se mobiliza para atingir os níveis de qualidade estipulados pelo governo federal, significa, indiretamente, que a competência dos profissionais da escola está sendo colocada em jogo e, por isso, eles podem se preocupar ou não em atingir as metas.

De forma geral, consideramos que os resultados dessa avaliação causaram grande impacto na sociedade, visto que pela primeira vez na história brasileira, as escolas recebiam os resultados de uma avaliação nacional. Todavia, as principais matérias veiculadas na mídia exibiam *rankings* de escolas, dando ênfase àquelas com os maiores e os menores desempenhos. A divulgação global dos resultados de uma avaliação em larga escala, segundo Vianna (2005), costuma causar um grande impacto na sociedade, mas simultaneamente, provoca interpretações que podem ser distorcidas, especialmente pela mídia, que nem sempre está interessada no fato científico, mas na repercussão que terá com o público.

Ao investigar até que ponto uma escola pública da rede de ensino do DF, compreendia os resultados e objetivos da Prova Brasil, no início de 2007, Oliveira (2007) constatou que a avaliação provocou poucas mudanças no cotidiano da instituição. A escola estudada demonstrou não ter clareza a respeito do uso dos resultados da avaliação para o seu planejamento pedagógico e melhoria da qualidade do ensino. A autora reconhece que a Prova Brasil introduziu novas questões no contexto escolar, como a ideia de resultados, desempenho e qualidade. No entanto, considera que a primeira edição dessa avaliação foi uma expansão do Saeb, no que diz respeito a sua abrangência. Isto porque apesar de ser criada com foco na escola, faltou um trabalho sistemático de esclarecimento e orientação das escolas para formar a mencionada “cultura avaliativa”.

De acordo com Sordi (2008), a política educacional instaurada no País tem se caracterizado como política de responsabilização das escolas e dos atores que nela atuam. Para essa autora, as políticas de avaliação com foco na escola deveriam ser acompanhadas de processos de avaliação institucional, que possibilitassem um diálogo entre as equipes escolares e os avaliadores externos. Dessa maneira, juntos deliberariam sobre a qualidade a ser alcançada e que seriam incorporadas nos projetos políticos pedagógicos (PPP) das instituições de ensino como um “pacto negociado de qualidade” que teria um acompanhamento processual.

Analisando o anexo 1, do Edital de Concorrência nº 03, de 2005, que apresenta o Projeto Básico da avaliação, observamos que no texto está expresso que o intuito da Prova Brasil é orientar o trabalho pedagógico escolar. No entanto, não identificamos referência de como os resultados seriam disseminados e trabalhados com os gestores e escolas. Talvez este não planejamento da divulgação dos dados, possa ter comprometido o maior engajamento das escolas com a avaliação. A esse respeito, Vianna (2005), elucida que, na maioria das vezes,

[...] ao implementar um programa de avaliação há uma preocupação maior em organizar diferentes equipes para fins diversos: administrar, elaborar manuais, construir instrumentos [...], contudo quase sempre se omite a equipe responsável pela disseminação dos resultados [...], criando-se, assim, um vácuo nas comunicações, talvez o responsável maior pela ausência de um efetivo transformador. (p. 19)

Um entendimento similar foi apresentado por Nevo (1997), ao mencionar que os avaliadores parecem se preocupar mais em oferecer dados para os administradores da educação, do que ajudar os professores a analisarem os resultados buscando rever seus métodos de ensino e práticas de avaliação. Para o autor, as comunicações de resultados das avaliações com foco na escola devem promover uma articulação com o trabalho pedagógico escolar de maneira a aprimorá-lo. Além disso, indica a necessidade de que informes sejam direcionados aos estudantes e seus pais de maneira a terem suas expectativas atendidas.

Os resultados da primeira edição da Prova Brasil voltaram a ser manchete e preocupação dos gestores, quando em abril de 2007, o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁹⁵, apresentando um conjunto de diretrizes e metas que deveriam ser alcançados pelas escolas e municípios. O alcance de tais metas, por sua vez, passou a determinar o recebimento de assistência técnica ou financeira do MEC para os municípios e Estados. De acordo com Saviani (2009)⁹⁶ o PDE não constitui um plano em sentido próprio. Na realidade, trata-se de um conjunto de programas de ação do governo, com foco na qualidade da educação, distribuídos em torno de quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

⁹⁵ Em 24 de abril de 2007, o MEC lançou o PDE com o objetivo de instaurar no País uma educação equitativa e de qualidade. Para tanto, estabelece conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito de responsabilização e mobilização social em torno do sistema educacional. (MEC, 2011).

⁹⁶ De acordo com Saviani (2009), o PDE foi lançado em um período que ainda estava vigente o Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado em janeiro de 2001 e com vigência até 2011. No entanto, o PDE não leva em consideração o disposto no PNE, apesar de se apresentar como um instrumento que visa a alcançar as metas do PNE. Além disso, como se denomina “plano” acaba por projetar a falsa ideia de que pode substituir aquele.

Um dos programas de destaque no PDE e que, por sua vez, lhe conferiu singularidade⁹⁷, é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb é um indicador de qualidade educacional e representa uma iniciativa inédita no País de reunir, em um único indicador, dois conceitos considerados importantes para a qualidade educacional: fluxo escolar (taxa de aprovação, reprovação e abandono) e média de desempenho nas avaliações (Prova Brasil e Saeb). Desta forma, “o princípio básico do Ideb é o de que a qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano” (ALVES; BONAMINO; FRANCO, 2007, p. 991).

Para se calcular esse índice, que varia de 0 a 10 pontos, utilizam-se os dados de fluxo escolar, auto-declarados pelas escolas anualmente no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações realizadas pelo Inep (a média do Saeb – para calcular o Ideb do País e UF, e a média da Prova Brasil – para as escolas e os municípios).

Cada escola, município e estado tem como meta atingir 6 pontos no Ideb⁹⁸ até o ano de 2021. Apesar da grande divulgação desse índice nos meios de comunicação, em propagandas com alcance nacional, atingindo inclusive aos pais dos estudantes, não se abriu um espaço para a discussão dessa qualidade e o foco continuou nos *rankings*. Nesta perspectiva, percebemos que o Estado instaura um mecanismo mais eficaz para controlar se as redes escolares estão atingindo os níveis de qualidade difundidos pela regulação transnacional. Isto porque a partir de um indicador numérico, desencadeiam a autorregulação e responsabilização das escolas que passam a monitorar e trabalhar em função de avançar rumo à meta estipulada.

Um aspecto que merece ser sublinhado é que a notas obtidas no Ideb determina quais redes e escolas receberão do MEC recursos técnicos e/ou financeiros. Diante dessa articulação entre desempenho educacional e financiamento e/ou assistência técnica, pode-se dizer que o Ideb

[...] promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e

⁹⁷ Para Saviani (2009), a singularidade do PDE se manifesta em três programas novos, ou seja, que não constavam no PNE, ou em outras leis ou propostas governamentais. Estes três programas se destacam por tentarem resolver os problemas de qualidade da educação: o Ideb, a avaliação Provinha Brasil e o Piso do Magistério.

⁹⁸ A meta estabelecida pelo governo federal é que todas as escolas, municípios e estados possam atingir um Ideb de nota 6 até o ano de 2021. Esta meta foi estabelecida a partir do nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Estabelecimento da data foi feito em função da comemoração dos 200 anos da independência do Brasil, 2022.

gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. (BRASIL, 2007e, p. 19)

Após toda a campanha de divulgação do PDE e, especificamente do Ideb, percebemos que a Prova Brasil contou com maior visibilidade na sociedade. No entanto, as iniciativas buscavam instaurar a responsabilização, via “*accountability* burocrático”, visto que privilegiam um produto final, expresso no índice, ao invés dos processos envolvidos no ensino-aprendizagem. Assim, a campanha em torno do acompanhamento e alcance do Ideb pretendia instaurar uma lógica competitiva entre as instituições, atrelada à ideia do mercado de que a competição gera a qualidade. Desde então, os gestores públicos, para seguir o ritmo competitivo instaurado, mobilizaram e prepararam suas escolas para a segunda edição da Prova Brasil, que ocorreu em novembro de 2007. Tal afirmação é feita diante de iniciativas promovidas por SEE, dentre elas as do DF, com o objetivo de esclarecer e orientar os profissionais de suas escolas para a aplicação da avaliação nacional e alcance das metas do Ideb.

É relevante assinalar que, após a criação do Ideb, algumas SEE investiram na criação de índices específicos para monitorar suas redes de ensino. A SEE de São Paulo criou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e a SEE/DF o Índice de Desenvolvimento da Educação do DF (IDDF).⁹⁹

A segunda aplicação da Prova Brasil foi prevista para novembro de 2007, mantendo os mesmos objetivos gerais, mas alterando os objetivos específicos, previstos no Capítulo I, artigo 2º, da Portaria nº 47 de 03 de maio de 2007:¹⁰⁰

I – aplicar instrumentos (provas e questionários) em escolas da rede pública de ensino localizadas na zona urbana, que possuam pelo menos 20 alunos matriculados em cada uma das turmas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental regular de 08 anos e nas turmas de 5º e 9º ano em escolas que estejam organizadas no regime de 09 anos para o ensino fundamental regular;

II – aplicar testes de Matemática e de Língua Portuguesa, com foco em resolução de problemas e em leitura respectivamente, definidos nas Matrizes de Referência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica;

III – fornecer informações sobre as unidades escolares, que sejam úteis aos gestores da rede a qual pertençam as escolas avaliadas. (BRASIL, 2007d).

⁹⁹ O IDESP foi instituído em 2008, pelo governo de SP e é calculado a partir dos resultados das suas escolas na avaliação estadual denominada Saresp. O IDDF foi instituído pelo Governo do DF, por meio da Portaria nº 503, de 11 de dezembro, de 2009. O índice é elaborado a partir das médias obtidas pelas escolas no Siade.

¹⁰⁰ Na Portaria nº 47, de 2007, a denominação Prova Brasil já aparece associada à Anresc.

Um dos aspectos que nos chama atenção na Portaria é o disposto no inciso I, sobre o número mínimo de alunos na série avaliada, que passou de 30 para 20 alunos. De acordo com o Inep, essa alteração foi realizada para possibilitar que, aproximadamente, 400 municípios¹⁰¹, que ficaram de fora da primeira edição da avaliação pudessem ser incluídos e ter seus Ideb calculados. Além disso, as escolas rurais que tivessem um mínimo de 20 alunos na(o) 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, também participariam desse ciclo da avaliação.

No Capítulo II, Artigo 8º, da referida Portaria, ficou determinado que os resultados produzidos pela avaliação fossem utilizados para subsidiar a formulação de políticas educacionais. Desta forma, observamos que o governo federal institucionaliza os resultados da avaliação como subsídios para o planejamento dos gestores públicos.

Dessa segunda edição participaram 5.553 municípios de todas UF, avaliando 4.109.265 alunos das(os) 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental, espalhados em 164.604 turmas, de 48.730 escolas.¹⁰² A divulgação dos resultados ocorreu em meados de julho de 2008 à semelhança do primeiro ciclo de avaliação, acrescentando ao livreto informativo explicações mais detalhadas e didáticas sobre a montagem dos testes e de interpretação dos resultados na escala de desempenho.

Para executar este processo de avaliação, o Inep realizou novo processo licitatório, por meio do Edital de Concorrência nº 03/2007. A licitação foi vencida por um consórcio composto pela Fundação Cesgranrio, do Rio de Janeiro e o Centro de Seleção e Promoção de Eventos (Cespe), da Universidade de Brasília, sendo o valor por aluno de R\$ 13,14 (treze reais e quatorze centavos) e o valor global de R\$ 71.327.914,56 (setenta e um milhões, trezentos e vinte e sete mil, novecentos e quatorze reais e cinquenta e seis centavos). (BRASIL, 2007b)

A metodologia de aplicação e as áreas avaliadas foram as mesmas de 2005. No entanto, diante dos desgastes operacionais em realizar a aplicação do Saeb amostral e Prova Brasil em um mesmo ano, o Inep considerou viável realizar as avaliações de forma concomitante, visto que utilizam a mesma metodologia e Matriz de Referência. Sendo assim, todas as escolas públicas urbanas de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental

¹⁰¹ Segundo o, então, Diretor de Avaliação da Educação Básica, Amaury Patrick Gremaud (2006-2008), com os dados da primeira edição da Prova Brasil o Inep calculou o Ideb de cerca de 4.500 municípios e com a alteração no número de corte de 30 para 20 alunos matriculados na série avaliada, poderia calcular o Ideb de cerca de 400 municípios a mais. Mesmo com essa diminuição no número de corte, uma média de 130 municípios ficavam fora da avaliação, pois suas escolas não atendiam aos pré-requisitos. (PROVA BRASIL, 2007)

¹⁰² Informações contidas no Livroto Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar, 2008. (Documento enviado para as escolas na divulgação dos resultados com informações gerais sobre a Prova Brasil 2007).

que estivessem dentro do corte mínimo de 20 alunos por série/ano, fizeram a aplicação, bem como as escolas específicas da amostra Saeb (escolas privadas de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e escolas públicas e privadas do 3º ano do Ensino Médio). Como a população avaliada pelo Saeb, referente ao Ensino Fundamental público, envolve as mesmas séries/anos da Prova Brasil retirou-se desse grupo as escolas para complementar a amostra.

Para o segundo ciclo da avaliação, em 2007, notamos um empenho do MEC e Inep em mobilizar as escolas e sociedade para as possibilidades abertas pela nova avaliação. Em pronunciamento, o ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, enfatizou que “a Prova Brasil é uma radiografia do sistema educacional que ajuda a transformar os estabelecimentos de ensino” (TANCREDI, 2007). Nos sites do MEC e Inep era enfatizado que a novidade da Prova Brasil estava na devolução de resultados para cada instituição, no intuito de colaborar com o planejamento das ações pedagógicas.

Consideramos que as informações produzidas pela Prova Brasil abrem novas perspectivas para as escolas, gestores e pesquisadores repensarem o trabalho pedagógico a partir da análise do desempenho das instituições e entre as redes de ensino (municipal, estadual ou distrital). No entanto, ponderamos que a disseminação dos resultados ficou centrada na comparação e nos *rankings* de médias e, sobretudo, notas do Ideb. Nos materiais de divulgação, não são apresentados mecanismos para que a escola olhe para suas particularidades, a fim de conhecer os pontos fortes e eficazes do seu trabalho, bem como detectar os pontos frágeis que precisam ser aperfeiçoados.

Desta forma, mais uma vez a cultura avaliativa é distorcida para uma cultura da “verificação”, visto que a ênfase é dada na hierarquização das instituições por meio das médias ou notas atingidas. Para que as avaliações possam promover, entre gestores e educadores, um amplo debate em prol do aprimoramento do ensino ofertado nas escolas, consideramos, tal como defendem Lapointe (1995) e Nevo (1997) que os atores escolares devem ser envolvidos na definição dos objetivos e no planejamento dos instrumentos da avaliação. Com efeito, um espaço de diálogo e debate pode ser aberto e instaurado, contribuindo para a mudança no foco da “verificação” para a elaboração do “pacto de qualidade negociado” mencionado por Sordi (2008).

Temos que reconhecer que não é atribuição do Inep fazer encaminhamentos pedagógicos, visto que na estrutura do governo federal esta função seria do MEC. No entanto, acreditamos que para esta avaliação efetivamente provocar as “transformações” declaradas pelo então Ministro Fernando Haddad, é necessário que a disseminação dos resultados se

paute numa perspectiva de avaliação formativa, ou melhor, uma avaliação na perspectiva formativa, que segundo Belloni e Belloni (2003)

[...] deve ser orientada por uma lógica de mudança, visando a construção da qualidade e da excelência não excludentes, mediante a identificação dos acertos e das dificuldades, com a finalidade de melhoria institucional. (p. 14)

Tendo em vista que uma avaliação não pode produzir mudanças nas instituições apenas por meio do levantamento dos desempenhos, acreditamos ser necessário pensar na sua “validade consequencial”, conforme analisa Vianna (2003). Essa validade diz respeito ao impacto produzido pela avaliação sobre as escolas e o sistema. Isto quer dizer que o projeto de avaliação deve prever ações para efetivar as mudanças pretendidas, transformando possíveis preconceitos e contribuindo para a melhoria dos prováveis problemas diagnosticados.

A terceira edição da Prova Brasil ocorreu no ano de 2009. Para viabilizar a execução da avaliação, também foi contratado, via licitação, um consórcio composto pelas empresas Consulplan, de Minas Gerais e Avalia, de São Paulo. O custo aluno foi cotado em R\$ 8,00 (oito reais) e o valor total da avaliação ficou em 47.902.544,49 (quarenta e sete milhões, novecentos e dois mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e quarenta e nove centavos). (BRASIL, 2009a)

A Portaria nº 87, de 7 de maio, de 2009, estabeleceu a sistemática para a realização da avaliação. No Capítulo I, Artigo 2º, § 1º, o Inep apresentou os objetivos específicos dessa terceira edição:

- I - aplicar instrumentos (provas e questionários) em escolas da rede pública de ensino das zonas urbana e rural, que possuam pelo menos 20 alunos matriculados nas escolas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental regular de 08 anos e, nas escolas que estejam organizadas no regime de 09 anos para o ensino fundamental regular, em turmas de 5º e 9º anos;
- II - aplicar testes de Matemática e de Língua Portuguesa, com foco em resolução de problemas e em leitura respectivamente, definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica;
- III - fornecer informações sobre as unidades escolares, que sejam úteis aos gestores da rede a qual pertencam as escolas avaliadas;
- IV - produzir informações sobre o desempenho dos alunos, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e unidades escolares;
- V - fornecer dados para cálculo do Ideb. (BRASIL, 2009b)

Um primeiro elemento que se destaca na Portaria é a ampliação do universo avaliado, a partir da inclusão de todas as escolas rurais que atendessem ao corte de 20 alunos por série

avaliada. Podemos supor que a inclusão das escolas rurais na avaliação esteja relacionada às demandas dos municípios para terem seu Ideb calculado e, assim, entrarem na lista dos possíveis recebedores de auxílio técnico e /ou financeiro do MEC.

O segundo elemento que assinalamos na Portaria é o fato de vincular expressamente a elaboração dos testes à Matriz de Referência da Avaliação. Um aspecto interessante que, possivelmente, pode está associado a este destaque à Matriz, foi a distribuição por meio do Inep e MEC de duas publicações, em fevereiro deste mesmo ano, para todas as escolas públicas, a saber: (i) Matriz de Referência da Prova Brasil e Saeb – Ensino Fundamental, com exemplos de itens das edições anteriores comentados e (ii) Matriz de Referência do Saeb – Ensino Médio, também com exemplo de itens e seus respectivos comentários. Sendo assim, verificamos um esforço do governo federal em divulgar as Matrizes e, de certa forma, mobilizar as escolas e SEE para que as utilizassem no cotidiano dos trabalhos.

Outros dois objetivos declarados é o de a avaliação produzir informações sobre os fatores associados ao desempenho dos estudantes e de contribuir diretamente para o cálculo do Ideb. No entanto, na disseminação dos resultados da Prova Brasil 2009, em julho de 2010, nenhuma referência foi realizada aos possíveis fatores que estariam associados ao desempenho dos estudantes. Na realidade observamos que ocorreu apenas, um destaque para as notas do Ideb, divulgado nos sites do Inep e MEC na internet. Cabe, inclusive, assinalar, que neste ano, por questões de ordem administrativa, as médias e cartazes com desempenho das escolas na Prova Brasil (Figura 3) não foram publicados nos sites citados e, tão menos, as escolas receberam algum material informativo da parte do governo federal. As médias de desempenho, da terceira edição da Prova Brasil, são encontradas, apenas, nas tabelas que trazem as pontuações obtidas no Ideb 2009 e suas projeções até 2021.

Temos assim, uma explícita ênfase no controle do alcance das notas projetadas para o Ideb até 2021. Parece-nos, então, que a confiabilidade técnica atribuída ao Ideb tem sido suficiente para apontar escolas com ou sem qualidade. No entanto, podemos nos questionar: que qualidade seria essa? É possível afirmar que uma escola pública da rede da SEE/DF que alcançou, por exemplo, nota 4 no Ideb, tem a mesma qualidade que uma escola ribeirinha, da região amazônica, que também atingiu esse mesmo índice? Saber que duas escolas da SEE/DF alcançaram notas iguais no Ideb é suficiente para atestar a qualidade delas?

Na análise de Sacristán (1998) os sistemas educacionais que utilizavam a avaliação externa deixam de se pautar nos debates e discussões críticas, para usar procedimentos que tornam os seus

[...] docentes mais dependentes da ordenação externa, subtraindo-lhes autonomia profissional [...]. Qualquer avaliação que se faça desde fora, pretendendo fixar-se no básico, acaba ocupando-se inevitavelmente de aprendizagens relacionadas com objetivos curriculares empobrecidos, ainda que só sejam pelo fato de que são os mais fáceis de comprovar e medir. Outras metas como o desenvolvimento de atitudes, habilidades e processos educativos menos fáceis de constatar pelo avaliador externo ficarão relegadas. (SACRISTÁN, 1998, p. 320).

Tendo em vista essa possibilidade dos currículos escolares se reduzirem ao básico cobrado nas matrizes das avaliações externas, consideramos fundamental que debates e investigações sejam empreendidos para determinar o que é a qualidade do ensino para cada contexto educacional. Isso porque é no ambiente interno de cada escola que as reais necessidades educativas e sociais são identificadas e definidas. Nesse sentido, a relação entre a avaliação e monitoramento das redes deve contemplar uma diversidade de fatores que possam estar associados ao desempenho das escolas e que não estão, necessariamente, explícitos nos índices gerados.

Caso essa discussão não seja realizada, a Prova Brasil e o Ideb continuarão a intensificar uma regulação de controle do “Estado avaliador brasileiro” sobre as instituições de ensino. Por sua vez, a corrida pelas metas do Ideb reforçará um *accountability* de tipo burocrático, apresentado na discussão de Broadfoot (2000), no capítulo primeiro. O que nos permite fazer tal assertiva é o fato de o governo federal ter definido as metas de qualidade, sem promover um amplo debate com a sociedade. As projeções do Ideb, com as notas que cada escola e rede têm que alcançar, foram estipuladas pelas autoridades públicas, que, por sua vez, atribuem a responsabilidade em atingir melhores resultados às instituições de ensino.

Mesmo servindo a uma regulação de controle estatal, não se pode negar que as informações geradas pelas avaliações e mesmo, pelo Ideb, contribuíram para o conhecimento de vários aspectos relacionados aos sistemas de ensino. Segundo Alves, Bonamino e Franco (2007) “é inegável que os dados da avaliação em larga escala oferecem oportunidade ainda ímpar para que se investigue empiricamente as consequências de políticas e práticas educacionais.” (p. 1004).

Consideramos, tal como discute Brooke (2006), que as três edições da Prova Brasil (2005, 2007 e 2009) e a divulgação de seus resultados (2006, 2008 e 2010, respectivamente)¹⁰³, bem como as informações produzidas pelos sistemas de avaliação locais, geraram conhecimentos “tecnicamente sólidos” sobre o desempenho das escolas.

¹⁰³ Os resultados da Prova Brasil costumam ser divulgados de cinco a seis meses após sua aplicação.

Todavia, a tarefa de converter os dados das avaliações em elementos para basilar a elaboração de políticas públicas não tem sido facilmente implementada. De acordo com Paul (1995), “a política educacional não esperou um *corpus* constituído de trabalhos de avaliação para existir” (p. 115). Diante disso, o autor enfatiza que há um distanciamento entre a avaliação em educação e a política educacional. Ele aponta que essa distância do uso da avaliação na política educacional, decorre de três limites:

- a) **o tempo entre a atividade de avaliação e as decisões políticas:** o trabalho de processamento, análise e divulgação dos resultados das avaliações educacionais são longos. No entanto o gestor público tem um período limitado de vida política, o que o faz tomar decisões rápidas e urgentes, pois não pode esperar pelas informações da avaliação;
- b) **as transformações ligadas às próprias atividades de avaliação:** algumas ações empreendidas pelos gestores com vistas a melhorar ou aperfeiçoar o trabalho escolar, só terão resultados após alguns anos de sua aplicação. Com isso, dependendo da periodicidade da avaliação, não conseguirá obter resultados reais sobre os efeitos negativos ou positivos das ações implementadas;
- c) **os limites impostos pela própria ação política:** para uma reforma do sistema educacional ocorrer é necessário que ela tenha duração e estabilidade social e política. Qualquer decisão política implica conflito de interesses, desta forma o gestor precisa contar com aliados que sustentem e concretizem suas propostas.

Em contrapartida, Freitas e Sousa (2009) ressaltam a importância dos resultados das avaliações de desempenho das escolas e sistemas, como a Prova Brasil, no acompanhamento e definição de estratégias de gestão da escola, tanto por parte dos gestores públicos como dos escolares. Os autores enfatizam que a finalidade dessas avaliações é a de

[...] informar aos gestores das várias instâncias do sistema educacional e da escola, professores e a sociedade em geral em que medida as políticas educacionais estão sendo desenvolvidas. Essas políticas devem esclarecer, sobretudo, se o processo educativo está alcançando os objetivos desejados, subsidiando, assim, a formulação, a manutenção ou a revisão de políticas públicas definidas para a educação. (p. 54)

No entanto, para que tais avaliações efetivamente sirvam de subsídios para a regulação nacional, dos sistemas ou redes, e a microrregulação local, da escola e sala de aula, é necessário o envolvimento e definição de estratégias pelas três esferas do poder público –

federal, estadual e municipal – “com foco no aperfeiçoamento institucional e no processo de ensino-aprendizagem nos diferentes graus e modalidades de ensino” (FREITAS; SOUSA, 2009, p. 53). Na prática, o que se percebe é uma falta de articulação entre os entes federados acarretando, na mesma perspectiva de Paul (1995), além do distanciamento dos resultados da avaliação do processo de planejamento e monitoramento das políticas.

Podemos então considerar, que uma das principais funções das avaliações de desempenho é o monitoramento das políticas educacionais, por meio do desempenho das escolas. Para Sousa (2005), o monitoramento tem a função

[...] de acompanhar o desempenho do próprio processo, medindo seus resultados. Esse acompanhamento deve ocorrer mediante a comparação dos resultados alcançados pela escola, com as metas e objetivos definidos anteriormente, as estratégias de ação desenvolvidas e as diretrizes que foram traçadas. (p.39)

Nesse sentido, acreditamos que para se efetivar o monitoramento a mencionada articulação entre as esferas governamentais deve também atingir as escolas, pois é na escola que as políticas se firmam. Sendo assim, para que a avaliação educacional atinja seu objetivo, as ações dos dirigentes públicos devem buscar ao mesmo tempo mobilizar e envolver as escolas.

A avaliação externa durante anos foi implementada distante das escolas, pois o objetivo era produzir subsídios para o controle e planejamento das políticas públicas, tal como realizava o Saeb amostral. Por fim, acreditamos que a criação da Prova Brasil representou: (i) uma possibilidade de otimizar e aperfeiçoar o planejamento das políticas públicas pelos gestores, visto que podem conhecer o desempenho individualizado das escolas de sua rede; (ii) o envolvimento da escola e sua comunidade com os dados coletados nas avaliações nacionais, na perspectiva de auxiliar no aprimoramento do trabalho pedagógico; e (iii) a busca por uma gestão de fato participativa, na qual gestores públicos e escolares, buscam soluções com vistas ao aperfeiçoamento do trabalho escolar.

Com essa perspectiva, investigamos nosso objeto de estudo, no intuito de conhecer as possíveis implicações da Prova Brasil para a regulação da rede de ensino, pela SEE/DF. Para tanto, no próximo capítulo apresentaremos o caminho metodológico percorrido para a elaboração do estudo.

CAPÍTULO 3: TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Para alcançar os objetivos desta pesquisa foi necessário percorrer um caminho metodológico que possibilitasse apreender com maior fidedignidade o fenômeno estudado. Desta forma, neste terceiro capítulo apresentamos o método, os objetivos, tipo e abordagem de pesquisa eleitos para o desenvolvimento do estudo. Também explicitamos a forma de seleção dos sujeitos pesquisados, os instrumentos de coletas de dados e a organização e procedimentos de análise e interpretação utilizados para investigar em que medida os dados gerados pela Prova Brasil são utilizados pela SEE/DF para a regulação da rede de ensino.

3.1 Objetivos do estudo

Como anunciado na introdução deste trabalho, o objetivo geral do estudo ora apresentado é analisar em que medida os resultados da Prova Brasil 2007 têm servido de subsídios para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF) regular a rede de ensino, visando à melhoria da qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental ofertado em suas escolas.

Esse objetivo geral se apoia em quatro objetivos específicos:

- analisar o entendimento dos gestores da SEE/DF a respeito da Prova Brasil como política de avaliação para o Ensino Fundamental no País;
- examinar de que maneira a SEE/DF se articula às DREs e suas respectivas escolas, a fim de mobilizá-las e orientar para aplicação e uso dos resultados da Prova Brasil;
- analisar em que medida a SEE/DF se pautou nos resultados da Prova Brasil 2007 para o planejamento de estratégias e elaboração de políticas públicas para o Ensino Fundamental, com ênfase nos anos iniciais, 4^a série/5^o ano;
- investigar quais das políticas públicas elaboradas pela SEE/DF para o Ensino Fundamental, com foco nos anos iniciais, foram desencadeadas pela análise dos resultados da Prova Brasil aplicada em 2007.

Diante dos objetivos traçados foi necessário fazermos escolhas metodológicas, as quais estão descritas nas seções seguintes.

3.2 Método, abordagem e tipo de pesquisa

Para eleger o método que norteou o desenvolvimento deste estudo, consideramos, conforme sugere Gamboa (2008), a complexidade e especificidade do objeto pesquisado, a saber: as implicações da avaliação nacional Prova Brasil, para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF. De acordo com o autor, o objeto deve ter primazia ante o método pois, caso contrário, o estudo correria o risco de ficar enviesado. Isto porque um método não se explica por si mesmo, devendo ser escolhido em função dos pontos de partida e chegada dados pelo objeto.

Segundo Oliveira (2008), método é o caminho escolhido para se atingir o objetivo traçado na pesquisa. Em concordância com essa definição está Gil (2008), que conceitua o método científico como “o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.” (p. 8).

Enriquecendo a discussão, Gamboa (2008) aponta que, do ponto de vista epistemológico¹⁰⁴, o método tem a ver com o caminho e instrumentos utilizados para fazer ciência. Sendo assim, o define como teoria da ciência em ação, implicando critérios de cientificidade, concepção e maneiras de estabelecer a relação cognitiva entre sujeito e objeto que remetem às teorias do conhecimento e às concepções filosóficas do real.

Um equívoco muitas vezes cometido é resumir a escolha do método à mera definição de técnicas e procedimentos a serem empregados na pesquisa. Na realidade, a escolha do método de conhecimento depende do interesse, intenções e percepções que se tem frente ao objeto estudado. Sendo assim, o método está inscrito em um contexto mais epistemológico do que puramente técnico, e tem a ver com as diferentes maneiras que lançamos mão, para nos aproximar do objeto da pesquisa (GAMBOA, 2008).

Lüdke e André (1986) apontam que no processo de evolução das ciências sociais, a investigação educacional passa a ter uma nova atitude frente à pesquisa, colocando “o pesquisador no meio da cena investigada” (p.7). Neste sentido, entendemos que a ação do

¹⁰⁴ Gamboa (2008) elucida que o estudo epistemológico dos métodos, significa um estudo das articulações entre o processo de investigação científica e os pressupostos filosóficos nos quais se embasa.

pesquisador ante ao objeto estudado não é neutra, sendo o seu envolvimento e interesse pelo objeto que possibilita a adoção de novas abordagens metodológicas. Seguindo essa linha de argumentação Demo (1981), elucida que a relação do pesquisador com o objeto pesquisado dá margem ao uso de distintas abordagens metodológicas.

Nesta perspectiva, podemos dizer, que o campo de estudo dos métodos em ciências sociais é complexo, pois os diferentes interesses dos pesquisadores, atrelados às suas distintas concepções de realidade, vão determinar uma diversidade de métodos e formas de abordá-los.¹⁰⁵

Diante da complexidade em torno da questão dos métodos nas ciências sociais, optamos pela abordagem trabalhada por Gamboa (2008)¹⁰⁶ e, a partir dela, elegemos o método fenomenológico-hermenêutico. A nossa escolha do método levou em conta que o objeto a ser investigado requer a identificação dos pressupostos e ideologias implícitas nos discursos dos gestores públicos e nos textos legais, bem como as contradições, os conflitos e interesses antagônicos possivelmente existentes.

Segundo Gamboa (2008), o referido método busca compreender os fenômenos em suas várias manifestações, elucidando os pressupostos, as implicações e os contextos, em que se fundamentam. Com isso, a abordagem fenomenológico-hermenêutica, não parte da percepção imediata que os pesquisadores têm do objeto, pois esta só proporciona aparências. A descoberta da essência do fenômeno ou objeto requer a realização de interpretações a partir das aparências percebidas na coleta dos dados. Neste sentido, foi na interação com os sujeitos pesquisados e, posteriormente, na análise de suas declarações, que pudemos analisar as pré-concepções em torno do objeto investigado e a sua aparência para, assim, conhecê-lo em profundidade.

¹⁰⁵ Como exemplo de trabalhos que abordam de forma diferenciada a questão do método em ciências sociais, citam-se os trabalhos de Demo (1981), Lüdke e André (1986), Triviños (1990), Creswell (2007), Oliveira (2008) e Gil (2008).

¹⁰⁶ De acordo com Gamboa (2008) é possível agrupar os métodos em três grandes abordagens ou tendências:

- (i) empírico-analítico: o objeto de pesquisa é delimitado e isolado do contexto, sendo possível percebê-lo de imediato. A pesquisa começa do todo para as partes. Os fenômenos podem ser estudados por suas causas e explicados pelos seus antecedentes e condicionantes. Privilegiam técnicas de registro e tratamento quantitativo;
- (ii) fenomenológico-hermenêutico: não acredita na percepção imediata do objeto, pois esta só proporciona aparências. O processo de pesquisa inicia pela parte, buscando uma recuperação progressiva do todo. Os fenômenos são estudados considerando o contexto em que está inserido. Privilegia técnicas qualitativas;
- (iii) crítico-dialético: o processo do conhecimento parte do real objetivo (histórico, dinâmico e conflitivo) percebido através de categorias abstratas, para se chegar a construção do concreto do pensamento. O objeto se constrói no processo de síntese das duas abordagens anteriores. O processo começa pela parte, buscando o todo, no entanto, diferente da abordagem fenomenológica-hermenêutica que enfatiza a categoria espaço, enfatiza as categorias temporalidade e historicidade. Utiliza técnicas das duas abordagens anteriores.

O método fenomenológico-hermenêutico é considerado crítico, partindo do princípio da contextualização. Todavia, não considera a historicidade do fenômeno, visto que não admite transformações, tendo uma visão fixa da realidade. Nesse sentido, apontamos como limitação do método escolhido, o fato de ele não considerar a historicidade dos fenômenos, uma vez que pesquisador e objeto de estudo estão inseridos na dinâmica social e sofrem constantemente influências do contexto histórico, político e econômico (DEMO, 1981). No entanto, diante da especificidade do estudo empreendido, acreditamos que a referida limitação não acarretou em prejuízos para o desenvolvimento da pesquisa. Isso porque não tínhamos a pretensão de estudar o objeto em diferentes momentos da gestão da SEE/DF, embora reconheçamos que uma futura investigação desse porte possibilite identificar tendências e descontinuidades do nosso objeto.

Em decorrência do exposto, na realização deste estudo, que possui também uma dimensão empírica, adotamos a abordagem qualitativa, pois ela permitiu uma interação direta dos pesquisadores com o objeto estudado, possibilitando conhecê-lo a partir da perspectiva dos indivíduos que, de certa maneira, o concretizam.

A pesquisa qualitativa é conceituada por Oliveira (2008) como um processo de reflexão e análise da realidade, por meio da utilização de métodos e técnicas que permitem uma compreensão pormenorizada do objeto pesquisado em seu contexto. A autora pontua que, nessa abordagem, é necessário realizar o “corte epistemológico” do estudo, delimitando o espaço e o tempo no qual o objeto será investigado.

Por sua vez, os autores Bogdan e Biklen (1994) definem que uma “investigação qualitativa”¹⁰⁷ possui cinco características. Consideramos que na condução do nosso estudo tais características estiveram presentes, algumas em maior ou menor grau, sendo elas:

a) O ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento principal: para realizar a investigação o pesquisador se insere no cenário no qual está situado o seu objeto. Os dados coletados para fins de análises derivam do contato direto do pesquisador com a realidade e do entendimento que ele constrói nessa interação. Mesmo quando o pesquisador utiliza instrumentos como gravadores, câmeras etc., é o seu entendimento dos registros o elemento fundamental da análise;

¹⁰⁷ A expressão “investigação qualitativa” é utilizada pelos autores como um termo genérico no qual agrupa diversas formas de estratégias de investigação que possuem determinadas características comuns. Neste sentido, todos os tipos de pesquisa que possuem coleta de dados qualitativos (estudo de caso, estudo etnográfico, pesquisa-ação, etc) e que não operacionalizam variáveis para fins de estudo do objeto de pesquisa são contemplados pela expressão “investigação qualitativa”.

- b) **A investigação é descritiva:** as informações coletadas na pesquisa são em forma de palavras ou imagens e não de números. Dessa forma, os resultados da pesquisa apresentam citações dos dados coletados no intuito de referendar ou fundamentar as análises e apresentações realizadas;
- c) **O pesquisador se interessa mais pelo processo da pesquisa do que simplesmente pelo seu resultado:** o pesquisador busca compreender como o objeto estudado se configura em um dado contexto, a partir das concepções e negociação de significados dos indivíduos;
- d) **A análise de dados tende a ser indutiva:** não se tem o objetivo de corroborar ou refutar hipóteses construídas previamente. As análises são realizadas gradativamente, a partir da coleta e distintas formas de agrupar as informações particulares;
- e) **O significado tem importância fundamental na pesquisa:** as informações coletadas e que dão suporte às análises são os registros de como os sujeitos pesquisados percebem e dão sentido às suas vidas. Sendo assim, o pesquisador qualitativo valoriza a fiel percepção dos sujeitos, adotando estratégias de devolução dos registros aos sujeitos pesquisados para assegurar sua adequação.

Frente a essas características, ponderamos que a pesquisa qualitativa nos possibilitou compreender as tentativas e esforço da SEE/DF em usar os resultados da Prova Brasil como um instrumento para a regulação da rede de ensino. Todavia, diante do elevado grau de interação entre os pesquisadores e o objeto de estudo, nos pautamos em procedimentos sistemáticos de coleta e análise dos dados, de maneira a assegurar a autenticidade dos resultados apresentados.

Para tanto, elegemos o tipo de pesquisa exploratória para desenvolver o nosso estudo, tendo em vista que nosso objeto ainda não foi alvo de muitas investigações. Para Gil (2008) esse tipo de pesquisa tem “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos.” (p. 27). Dessa forma, consideramos a possibilidade de nos familiarizarmos com a temática investigada e recolher elementos que poderão ser aprofundados em futuros estudos.

Nesta perspectiva, a pesquisa exploratória se caracteriza como um estudo preliminar sobre determinado tema e nos possibilitou coletar uma gama de informações para traçar uma visão global e aproximativa do objeto (GIL, 2008; OLIVEIRA, 2008).

3.3 Contexto da pesquisa

3.3.1 Seleção da instituição pesquisada

Considerando o interesse dos pesquisadores em compreender em que proporção uma Secretaria de Educação utiliza os resultados da avaliação nacional Prova Brasil, para regular sua rede de ensino, no âmbito do Ensino Fundamental, o primeiro passo adotado foi escolher uma Secretaria de Estado de Educação, dentre as 27 UF. Sendo assim, selecionamos a SEE/DF, considerando nosso interesse pelos trabalhos deste órgão, bem como nossa experiência profissional no âmbito de sua rede de ensino. Somado a isso, levamos em conta a sua proximidade física junto à autarquia federal, que coordena a avaliação Prova Brasil, o Inep, cuja sede é em Brasília.

Uma vez eleita a SEE/DF, buscamos compreender como ela se estrutura para realizar os trabalhos de coordenação, monitoramento e planejamento das ações da rede de ensino. Sendo assim, o segundo passo foi conhecer o seu funcionamento, no intuito de identificarmos os sujeitos da nossa pesquisa. Consultamos, então, o Capítulo III, Artigo 3º, do Regimento Interno da SEE/DF, regulamentado pelo Decreto nº 31.195, de 21 de dezembro de 2009. Considerando nosso objeto de estudo, buscamos identificar no Regimento os setores deste órgão responsáveis pela coordenação dos trabalhos com as avaliações nacionais e pelo planejamento de ações e políticas para os anos iniciais do Ensino Fundamental, apresentado no organograma a seguir. (Figura 6).

Posteriormente, fizemos a seleção de cada setor considerando a relevância do seu papel nas conduções das atividades relacionadas à política de avaliação nacional Prova Brasil e os agrupamos em três níveis, a saber:

I. Nível Central

- a. Coordenação de Avaliação Educacional (Caedu);
- b. Subsecretaria de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional (SUBGPIE);
- c. Núcleo de Desenvolvimento Curricular e Políticas Públicas do Ensino Fundamental Anos Iniciais (NDCPP).

II. Nível Intermediário

d. Diretorias Regionais de Ensino (DRE).

III. Nível Local

e. Instituições de ensino.

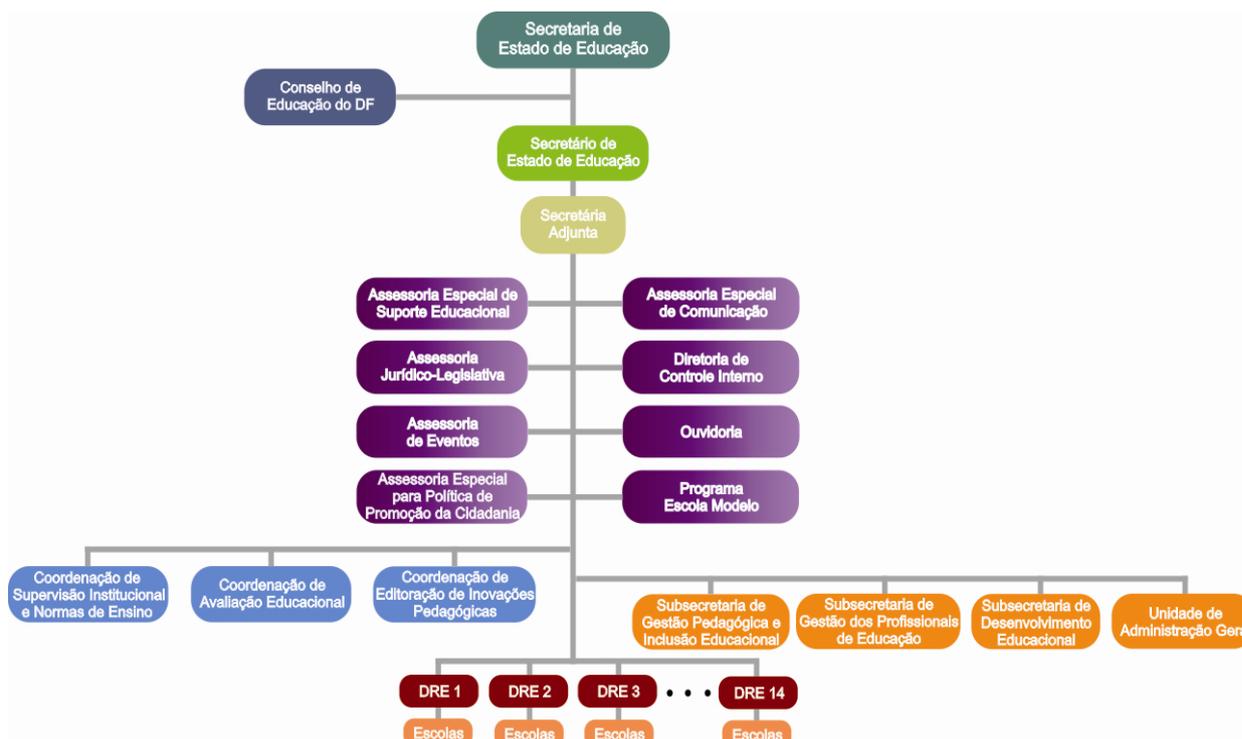


Figura 6 – Organograma da SEE/DF/2010

A intenção de investigar a SEE/DF nestes três níveis está baseada no fato de a escola ser o núcleo do sistema de ensino, pois será nela que as políticas, programas e projetos educacionais, definidos pelos gestores públicos no nível central e coordenados e monitorados pelos do nível intermediário, irão se concretizar. Sendo assim, o nível central pensa e define as ações e políticas que serão executadas pelas escolas, sob o acompanhamento do nível intermediário. Além disso, partilhamos da tese de que é possível observar nas escolas um retorno dos resultados das ações dos gestores da SEE/DF.

3.3.2 Os sujeitos da pesquisa nos níveis central, intermediário e local

No nível central da SEE/DF estão os setores diretamente subordinados ao Secretário de Estado de Educação. A Caedu é responsável pelas atividades de acompanhamento, disseminação, interpretação e uso dos resultados das avaliações externas juntos à SUBGPIE e as DRE. Dentre as ações específicas desta coordenação, descritas no Capítulo V, Artigo 16º, do Regimento Interno da SEE/DF, sublinhamos as seguintes:

[...] III – coordenar e acompanhar as ações de avaliação educacional interna e externa do Sistema de Ensino do Distrito Federal; [...]

V – planejar, coordenar e acompanhar as ações pertinentes à aplicação, ao Sistema de Ensino do Distrito Federal, das avaliações externas nacionais;

VI – executar, em parceria com a Subsecretaria de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional, com as Diretorias Regionais de Ensino e com as instituições educacionais, as ações necessárias para a viabilização de todos os processos que compõem as avaliações externas; [...]

VIII – definir padrões e mecanismos de disseminação dos resultados do SIADE e das avaliações externas nacionais;

IX – promover a discussão, a análise e a interpretação dos resultados do SIADE e de outras avaliações externas, de forma articulada com as diversas instâncias finalísticas da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2009b)

Observamos, então, que a Caedu tem um papel fundamental nos trabalhos referentes às avaliações externas. Esta coordenação é responsável por viabilizar a operacionalização das avaliações externas, bem como promover a disseminação, análise e interpretação dos seus resultados. De acordo com o Regimento, também cabe à Caedu o monitoramento e controle do cumprimento dos planos, programas e projetos com base nas informações produzidas pelas avaliações externas. Tendo em vista articulação da referida coordenação com a SUBGPIE e as quatorze DRE da SEE/DF, podemos dizer que ela desempenha uma função estratégica para que a avaliação externa se concretize e gere os impactos pretendidos no âmbito de toda a rede de ensino.

A SUBGPIE é o setor responsável por definir e propor as diretrizes pedagógicas e implementação das políticas no âmbito da educação básica. Esta subsecretaria é composta por três diretorias e pela Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE). As diretorias são: (i) Diretoria de Execução de Políticas e Planos Educacionais; (ii) Diretoria de Organização do Sistema de Ensino; e (iii) Diretoria do Desporto Escolar e Educação Física.

Cada diretoria e a EAPE possuem gerências que cuidam de assuntos específicos para o desenvolvimento da educação básica no âmbito do DF. As diretorias submetem à SUBGPIE propostas de ações e políticas para serem implementadas. Diante das competências desses dois setores, optamos por realizar entrevistas semi-estruturada com os seus principais gestores, no intuito de ter uma visão mais abrangente de como os dados produzidos nas avaliações externas seriam utilizados para a elaboração de ações e políticas. Sendo assim, selecionamos para a entrevista a coordenadora da Caedu e a subsecretária da SUBGPIE.

O contato com os dois setores da SEE/DF foi realizado por meio de “carta de apresentação” (Apêndice A), entregue em mãos, contendo informações sobre a pesquisa e solicitando agendamento para sua realização. A entrevista com a coordenação da Caedu ocorreu em junho de 2010, que demonstrou receptividade e interesse em colaborar com o estudo.

Na SUBGPIE, nosso primeiro contato ocorreu no final do mês de maio do mesmo ano. Todavia, diante da agenda da subsecretária não foi possível marcar um horário de imediato para a realização da entrevista. Um segundo contato foi realizado na segunda quinzena de junho, conforme acordado, porém a equipe inicialmente contatada havia sido exonerada, devido a substituição do Secretário de Estado de Educação do DF e a nova equipe ainda não havia assumido as atividades.

No início do mês de julho, retornamos à referida Subsecretaria, com carta de apresentação, direcionada à nova subsecretária. No entanto, mesmo após diversos contatos, não conseguimos agendar um horário para realizar a pesquisa, sendo justificado que a equipe estava sobrecarregada com as atividades. Conseguimos marcar um horário com a assessora da subsecretária, apenas para o final do mês de setembro. A justificativa apresentada para o não atendimento, naquele momento, foi o fato de a nova equipe da subsecretaria estar organizando uma conferência sobre a educação básica no DF para o período de 27 a 29 de setembro. Quando voltamos no dia e hora agendadas (30 de setembro, às 11h) para a entrevista, fomos surpreendidos com a informação de que a equipe havia solicitado exoneração dos cargos, juntamente com o Secretário de Educação, logo ao final da conferência, tendo em vista as alianças políticas realizadas no decorrer do período eleitoral. Os funcionários que nos atenderam no gabinete informaram que não havia previsão de data para que a outra equipe assumisse as funções.

Na segunda semana de outubro, realizamos contato com a nova equipe da subsecretaria. O atendimento foi realizado pela secretária da subsecretária de forma atenciosa e, na ocasião, deixamos outra carta de apresentação para o agendamento da entrevista.

Recebemos um retorno, via telefone, informando que a subsecretária não poderia nos atender pessoalmente, pois não dispunha de horários livres, mas que ela responderia por escrito o roteiro de entrevista entregue em anexa à carta de apresentação. Na ocasião, informamos à subsecretária que ela poderia indicar um diretor ou gerente com quem pudéssemos conversar, todavia, ela mencionou que fazia questão de responder às perguntas. Recebemos o roteiro preenchido parcialmente, pois algumas questões a subsecretária informou não ser da competência de seu setor e sim da Caedu.

Na tentativa de complementar os dados necessários para a nossa pesquisa, contamos com a colaboração, informal, de um dos membros NDCPP. A escolha por contatar este Núcleo justifica-se por ser ele o responsável pelo acompanhamento do desempenho escolar e dos resultados das avaliações externas, propondo intervenções pedagógicas nas instituições educacionais que não obtiveram evolução nos seus indicadores.

O nível intermediário da SEE/DF é composto por quatorze Diretorias Regionais de Ensino (DRE). As DRE são unidades orgânicas de natureza local, subordinadas diretamente aos setores da Secretaria no nível central. Dentre as suas trinta competências apresentadas no Artigo nº 159, do Regimento Interno, da SEE/DF, destacamos:

- I – a interlocução entre a administração central da SEDF e as instituições educacionais integrantes da Rede Pública de Ensino do DF, com vistas a assegurar a plena consolidação e execução do Plano de Gestão Compartilhada em suas diversas vertente [...];
- II – a coordenação e a supervisão das instituições educacionais que lhes são jurisdicionadas, de forma a permitir a efetiva satisfação da sociedade pelas demandas de educação pública; [...]
- V – coordenar, orientar e supervisionar as ações pedagógicas e administrativas, no âmbito das propostas pedagógicas das instituições educacionais em sua área de abrangência; [...]
- VII – envidar esforços para garantir a qualidade da educação; [...]
- X – repassar orientações encaminhadas pela SEDF a todas as unidades subordinadas; [...]
- XII – identificar disfunções, na DRE e/ou instituições educacionais, e criar mecanismos para corrigi-las; [...]
- XVII – promover a execução de programas e projetos da área educacional. (DISTRITO FEDERAL, 2009b)

As competências das DRE expressam a articulação que realiza entre as determinações do nível central e as ações do nível local, no qual temos as escolas. Podemos considerar que a estrutura e função das DRE visam a assegurar o cumprimento da política de gestão

compartilhada da SEE/DF¹⁰⁸, em consonância com a gestão democrática da educação prevista no artigo 206, inciso VI, da CF/1988, e nos artigos nº 3, inciso VIII, e nº14 da LDB/1996. Assim, cabe a cada uma das quatorze DRE, da SEE/DF, coordenar, monitorar, controlar e estimular que as ações, programas, projetos e currículo definidos pelo nível central se concretizem nas 622 instituições de ensino que integram a rede (Tabela 1), com o propósito de alcançar a qualidade. Além disso, frente à proximidade das Regionais com as instituições educacionais, elas possuem a tarefa de identificar possíveis problemas no desenvolvimento do trabalho das escolas e buscar estratégias para solucioná-los.

Tabela 1 – Instituições Educacionais por DRE e localidade 2009/2010

DRE	INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS		
	Urbana	Rural	Total
Plano Piloto/Cruzeiro	103	-	103
Gama	43	7	50
Taguatinga	58	5	63
Brazlândia	16	12	28
Sobradinho	30	13	43
Planaltina	36	25	61
Núcleo Bodeirantes	26	5	31
Ceilândia	83	1	84
Guará	23	-	23
Samambaia	37	1	38
Santa Maria	24	-	24
Paranoá	15	14	29
São Sebastião	15	5	20
Recanto das Emas	23	-	23
Vinculadas à SGPIE	2	-	2
Total	534	88	622

Fonte: Censo Educacional/SEE/DF/2009

Para selecionarmos uma das DRE, utilizamos como parâmetro a média de desempenho que elas obtiveram na primeira edição da Prova Brasil, em 2005. A SEE/DF calculou e divulgou as médias da Prova Brasil por DRE apenas na primeira edição da

¹⁰⁸ A gestão compartilhada da SEE/DF foi regulamentada pela Lei Nº 4.036, de 25 de outubro, de 2007 e estabelece o modelo de gerenciamento das escolas públicas do DF. Na seção 4.4, do capítulo 4 apresentaremos alguns detalhes a respeito desta forma de gestão.

avaliação, o que justifica o ano de referência escolhido. As médias das DRE encontram-se na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Médias Prova Brasil 2005 - 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental por DRE/SEE/DF

DRE	MÉDIA LINGUA PORTUGUESA	MÉDIA MATEMÁTICA
Brazlândia	194,09	201,22
Ceilândia	190,80	199,31
Gama	193,07	200,14
Guará	193,67	200,50
Núcleo Bandeirantes	194,97	203,52
Paranoá	182,97	194,05
Planaltina	190,34	199,63
Plano Piloto/Cruzeiro	204,21	209,21
Recanto das Emas	181,68	191,08
Samambaia	183,38	192,20
Santa Maria	183,18	192,22
São Sebastião	187,07	192,95
Sobradinho	191,28	200,48
Taguatinga	195,58	203,89

Fonte: Diretoria de Pesquisa/Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção do Ensino/SEE/DF/2007

Dentre as DRE, a que obteve maiores médias nas duas áreas avaliadas pela Prova Brasil foi a do Plano Piloto/Cruzeiro. No entanto, no contexto da SEE/DF, de certa forma, já se espera um bom desempenho das escolas dessa DRE, em virtude da estrutura e das parcerias estabelecidas entre a grande parte das escolas com universidades e faculdades do DF. Sendo assim, escolhemos a DRE de Taguatinga (DRET), pois ela apresentou a segunda melhor média.

A DRET coordena 63 instituições educacionais e está estruturada em sete núcleos de trabalho: (i) Núcleo de Monitoramento Pedagógico – NMP; (ii) Núcleo de Apoio Escolar; (iii) Núcleo de Recursos Humanos; (iv) Núcleo de Material, Patrimônio e Serviços; (v) Núcleo de Planejamento e Controle; (vi) Núcleo de Desporto Escolar e Integração Comunitária; (vii) Núcleo Financeiro. Desses, o NMP é o responsável pela coordenação e acompanhamento de todas as ações, projetos e programas direcionados ao trabalho pedagógico das instituições educacionais e, também, pelas atividades relacionadas às avaliações externas. No interior desse núcleo há equipes de profissionais, denominados de coordenadores intermediários,

responsáveis pelo acompanhamento de cada etapa e/ou modalidade de ensino, projetos e programas no âmbito da rede de ensino.

Na DRET, optamos por entrevistar o seu diretor e os coordenadores intermediários das atividades de avaliação. O primeiro contato com a Regional foi realizado na segunda quinzena do mês de junho, mediante carta de apresentação (Apêndice B), sendo que equipe agendou, prontamente, as entrevistas. Assim, entrevistamos o Diretor da DRET, a coordenadora intermediária de avaliação e o coordenador intermediário dos anos finais do Ensino Fundamental, visto que ele colabora com o acompanhamento e desenvolvimento dos trabalhos gerais pertinentes à avaliação externa, desde sua primeira aplicação, em 2005.

Para investigarmos o nível local, do universo de 63 instituições geridas pela DRET foi necessário fazer alguns recortes, tendo em vista os objetivos e as próprias limitações do estudo. O primeiro corte realizado foi para separar apenas as escolas que participam da Prova Brasil – aquelas que ofertam 4ª série/5º ano e/ou 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental. Considerando que o foco de nossa análise está nos anos iniciais, selecionamos dentre as escolas, as que ofertam apenas esta etapa de ensino, denominadas de Escolas Classe (EC). No total, são 33 EC administradas pela DRET e desse grupo, retiramos cinco (5) escolas localizadas na zona rural e outras duas (2) da zona urbana, pois as mesmas não possuem médias de desempenho na Prova Brasil e, conseqüentemente, não têm notas de Ideb. Tal fato nos faz supor que estas sete escolas não participaram das edições de 2005 e 2007 da avaliação nacional.

Sendo assim, de um total de 26 EC localizadas na área urbana, aparentemente contando com recursos humanos e físicos semelhantes, elegemos como critério para selecionar duas instituições aquela que tivesse obtido a maior e a menor pontuação no Ideb, de 2007.

Na sequência, na Tabela 3, apresentamos esse conjunto de escolas com seus respectivos Ideb. No intuito de preservarmos a identidade das instituições, chamamos de Escola 1 a escola com maior e de Escola 26 a de menor Ideb.

Para contatar as escolas 1 e 26 foi necessário receber uma autorização e encaminhamento assinado pelo NMP da DRET. O primeiro contato com as escolas aconteceu no final do mês de junho, de 2010. As equipes das duas instituições de ensino nos receberam de forma amistosa e demonstraram interesse em colaborar com a pesquisa. No entanto, diante do término do 2º bimestre letivo e da proximidade do recesso escolar, a maior parte das entrevistas ocorreu entre agosto e setembro do mesmo ano.

Tabela 3 – Ideb 2007 das Escolas Classe da DRET/SEE/DF

EC DRET	IDEB 2007	EC DRET	IDEB 2007
ESCOLA 1	5,80	ESCOLA 14	5,00
ESCOLA 2	5,70	ESCOLA 15	5,00
ESCOLA 3	5,60	ESCOLA 16	5,00
ESCOLA 4	5,50	ESCOLA 17	5,00
ESCOLA 5	5,50	ESCOLA 18	4,90
ESCOLA 6	5,30	ESCOLA 19	4,90
ESCOLA 7	5,30	ESCOLA 20	4,90
ESCOLA 8	5,20	ESCOLA 21	4,90
ESCOLA 9	5,20	ESCOLA 22	4,70
ESCOLA 10	5,20	ESCOLA 23	4,70
ESCOLA 11	5,10	ESCOLA 24	4,60
ESCOLA 12	5,10	ESCOLA 25	4,50
ESCOLA 13	5,00	ESCOLA 26	4,10

Fonte: Inep/2007

Nas escolas, também foi necessário eleger os profissionais que pudessem colaborar com o estudo: (i) direção; (ii) coordenação pedagógica; (iii) professores¹⁰⁹ da(o) 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental. No contexto escolar, a direção e a coordenação pedagógica são os responsáveis por repassar as informações vindas da SEE/DF, por meio DRET, ao grupo de professores, bem como acompanhar, motivar e intervir, quando necessário, no desenvolvimento dos trabalhos pedagógicos. A opção de coletar os dados com os professores da 4ª série/5º ano justifica-se, primeiro, porque a Prova Brasil é aplicada nesta(e) série/ano do ensino, existindo uma maior probabilidade desses profissionais conhecerem a avaliação. Segundo, pelo fato de as informações permitirem detectar possíveis convergências ou divergências com os dados provenientes da SEE/DF e DRET.

Cabe assinalar que na escola 26, um professor da(o) 4ªsérie/5ºano estava de licença médica e não tinha previsão de retorno para escola. Diante disso, optamos por realizar a entrevista com um professor da(o) 3ªsérie/4ºano, visto que ele lecionava para a(o) 4ª série/5º ano, em 2009.

¹⁰⁹ Apesar das equipes escolares entrevistadas, no nível local da SEE/DF, serem unanimemente, do gênero feminino, optamos em adotar na redação deste estudo o masculino, primeiro, para preservar a identidade dos participantes e, segundo, porque na nossa análise, a princípio, o que nos interessa é a percepção dos atores frente a Prova Brasil e os trabalhos da Secretaria com essa avaliação.

3.4 Caracterização dos sujeitos da pesquisa

No que tange aos sujeitos envolvidos na pesquisa, buscamos selecioná-los levando em conta os três níveis de ação da SEE/DF e a relevância do cargo que ocupam para o planejamento das políticas e execução da avaliação nacional Prova Brasil, no âmbito deste órgão.

No total foram selecionadas dezessete pessoas, sendo três do nível central, três do nível intermediário e onze do nível local. Para cada um deles, criamos código de identificação, tal como demonstra o Quadro 2, pois acordamos previamente, por questões éticas, que a identidade de nenhum deles seria divulgada

NÍVEL	CARGO/FUNÇÃO NA SEE/DF	CÓDIGO
CENTRAL	Subsecretária de Gestão Pedagógica e Inclusão Educacional	GESTOR 1-NC
	Chefe do Núcleo de Desenvolvimento Curricular e Políticas Públicas do Ensino Fundamental Anos Iniciais.	GESTOR 2-NC
	Coordenadora de Avaliação Educacional	GESTOR 3-NC
INTERMEDIÁRIO	Diretor da Diretoria Regional de Ensino de Taguatinga	GESTOR 1-NI
	Coordenadora Intermediária de Avaliação	COORDENADOR 1-NI
	Coordenador Intermediário das séries finais	COORDENADOR 2-NI
LOCAL	Diretora escolar da escola com maior Ideb	DIRETOR E1
	Coordenadora Pedagógica da escola com maior Ideb	PEDAGOGICO E1
	Professora 1, do 5º ano da escola com maior Ideb	PROFESSOR 1-E1
	Professora 2, do 5º ano da escola com maior Ideb	PROFESSOR 2-E1
	Professora 3, do 5º ano da escola com maior Ideb	PROFESSOR 3-E1
	Professora 4, do 5º ano da escola com maior Ideb	PROFESSOR 4-E1
	Diretora escolar da escola com menor Ideb	DIRETOR E26
	Coordenadora Pedagógica da escola com menor Ideb	PEDAGOGICO E26
	Professora 1, do 5º ano da escola com menor Ideb	PROFESSOR 1-E26
	Professora 2, do 5º ano da escola com menor Ideb	PROFESSOR 2-E26
	Professora 3, do 4º ano da escola com menor Ideb	PROFESSOR 3-E26

Quadro 2 – Participantes da Pesquisa por nível/cargo/função na SEE/DF

Na elaboração dos códigos, optamos por destacar o nível/cargo/função ocupado pelos participantes e por não fazer a distinção de gênero, masculino ou feminino¹¹⁰. Em seguida, dentro de cada nível da SEE/DF, os indivíduos que ocupam o mesmo cargo/função, foram

¹¹⁰ Vale registrar que dentre os dezessete entrevistados, apenas dois eram do gênero masculino. Nas equipes escolares há predominância feminina.

identificados com os números de 1 a 4. Por fim, para identificar em que nível da Secretaria em o entrevistado atua utilizamos as siglas: NC – nível central; NI – nível intermediário; e NL – nível local. No nível local da SEE/DF optamos por distinguir as duas instituições selecionadas denominando de E1, a escola com maior Ideb e de E2, a que obteve menor Ideb.

No nível central (NC), denominamos todos os indivíduos de gestores, mesmo sabendo que o Gestor 2-NC, que atua no NDCPP, está diretamente subordinado ao Gestor 1-NC, da SUBGPIE. Nossa opção se pauta no fato de esses atores serem os responsáveis pela coordenação dos trabalhos das avaliações externas e pela elaboração de políticas e propostas de ações para a rede de ensino. No nível intermediário (NI), estão os atores que buscam assegurar o cumprimento das orientações, normas e políticas, elaboradas pelo nível central. Chamamos de gestor o diretor da DRET porque ele está ligado, diretamente, aos setores do nível central e responde pela administração das escolas de sua diretoria. No nível local (NL) estão os diretores, coordenadores pedagógicos e professores, das duas escolas pesquisadas.

No intuito de traçarmos um perfil dos participantes da pesquisados buscamos conhecer a situação funcional, tempo de trabalho na SEE/DF e tempo no atual cargo, tal como disposto no Quadro 3.

Como podemos observar, todos os participantes são servidores do quadro efetivo da SEE/DF, em média, há 19 anos. Diante do tempo de atuação desses profissionais na rede de ensino do DF, acreditamos que eles estão familiarizados com a dinâmica de trabalho da Secretaria. Além disso, puderam vivenciar as três edições da Prova Brasil (2005, 2007 e 2009) no âmbito da rede, mesmo não estando diretamente envolvidos com a avaliação.

Nos níveis central e intermediário, percebemos que os Gestores e Coordenadores têm pouco tempo no cargo/função atual. Como nesses dois níveis da SEE/DF os cargos/funções possuem caráter mais político, existe uma rotatividade maior, o que pode implicar descontinuidade das ações desenvolvidas. No caso do Gestor 3-NC e do Coordenador 1-NI, cabe assinalar que seus cargos foram criados na Secretaria apenas no ano de 2009. No nível local, a permanência das equipes nas escolas é, em geral, mais estável, variando de 9 meses a 20 anos. Tal dado nos leva a inferir que as equipes escolares conhecem a realidade da comunidade na qual estão inseridos e possuem uma dinâmica de planejamento e trabalho pedagógico estabelecida.

Sujeito Pesquisado	Sexo	Vínculo SEE/DF	Tempo de trabalho SEE/DF	Tempo no cargo	Tempo na Escola
Nível Central					
Gestor 1-NC	Feminino	Efetivo	30 anos	2 meses	...
Gestor 2-NC	Feminino	Efetivo	...	1 ano e 3 meses	...
Gestor 3-NC	Feminino	Efetivo	21 anos	1 ano e 3 meses	...
Nível Intermediário					
Gestor 1-NI	Masculino	Efetivo	20 anos	2 meses	...
Coordenador 1-NI	Feminino	Efetivo	19 anos	7 meses	...
Coordenador 2-NI	Masculino	Efetivo	22 anos	4 anos	...
Nível Local – Instituição E1					
Diretor E1	Feminino	Efetivo	19 anos	9 anos	10 anos
Pedagógico E1	Feminino	Efetivo	22 anos	2 anos	8 anos
Professor 1-E1	Feminino	Efetivo	12 anos	9 meses no 5 ^a ano	9 meses
Professor 2-E1	Feminino	Efetivo	15 anos	9 meses no 5 ^a ano	9 meses
Professor 3-E1	Feminino	Efetivo	14 anos	9 meses no 5 ^a ano	10 anos
Professor 4-E1	Feminino	Efetivo	24 anos	10 anos	13 anos
Nível Local – Instituição E26					
Diretor E26	Feminino	Efetivo	28 anos	9 meses	20 anos
Pedagógico E26	Feminino	Efetivo	20 anos	6 meses	19 anos
Professor 1-E26	Feminino	Efetivo	26 anos	2 anos no 5 ^a ano	2 anos
Professor 2-E26	Feminino	Efetivo	18 anos	2 anos no 5 ^a ano	3 anos
Professor 3-E26	Feminino	Efetivo	20 anos	1 ano no 4 ^a ano	3 anos

Quadro 3 – Perfil profissional dos participantes da pesquisa

No que se refere à formação acadêmica dos sujeitos investigados (Quadro 4), a maioria dos participantes possuem diploma de nível superior, apenas o Professor 1-E1, possui o Magistério, em nível médio e está cursando a graduação. O quantitativo de profissionais que possuem uma pós-graduação *lato sensu* também é alto, totalizando 15 dos 17 participantes.

Na área de formação temos um predomínio do curso de Pedagogia e de especializações na área educacional. Este diagnóstico revela uma formação satisfatória no quadro dos profissionais da rede de ensino do DF, visto ser imprescindível a eles terem qualificação específica para exercerem suas ações.

Sujeito Pesquisado	Graduação	Pós-Graduação Lato Sensu	Pós-Graduação Stricto Sensu
Nível Central			
Gestor 1-NC	Letras	Educação à Distância; Gestão da Educação	...
Gestor 2-NC	Pedagogia	Psicopedagogia	...
Gestor 3-NC	Pedagogia	Deficiência mental	Mestre em Psicologia
Nível Intermediário			
Gestor 1-NI	Administração de Empresas	Gestão da Educação	...
Coordenador 1-NI	Biologia	Biologia e Gestão	Cursando Mestrado em Educação (avaliação)
Coordenador 2-NI	Pedagogia; Filosofia; Matemática	Políticas Públicas	Mestre em Psicologia e Educação
Nível Local - Instituição E1			
Diretor E1	Economia; Pedagogia	Gestão Pública; Administração	...
Pedagógico E1	Pedagogia	Administração Escolar	...
Professor 1-E1	Magistério	...	...
Professor 2-E1	Pedagogia	Psicopedagogia Clínica	...
Professor 3-E1	Pedagogia	Psicopedagogia	...
Professor 4-E1	Pedagogia	Pedagogia	...
Nível Local - Instituição E26			
Diretor E26	Pedagogia	Psicopedagogia	...
Pedagógico E26	Magistério; História	Psicopedagogia	...
Professor 1-E26	Pedagogia	Didática Matemática	...
Professor 2-E26	Pedagogia; Matemática	Ciências da Natureza, Matemática e suas tecnologias	...
Professor 3-E26	Pedagogia; Letras Inglês	Metodologia do Ensino Superior	...

Quadro 4 – Perfil acadêmico dos participantes da pesquisa

Quanto às escolas pesquisadas, as instituições estão localizadas na região administrativa de Taguatinga. Com base nos dados do censo populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano 2008, a região tem cerca de 300.000 habitantes e está localizada, em média, a 19 km do Plano Piloto, sendo considerada um importante pólo da economia do DF. Elas integram o grupo de Escolas Classe (EC) da rede de ensino do DF e fazem parte da DRET. A distância média entre as escolas é de 3,5 km: a primeira fica na parte central e, a segunda, na parte norte da cidade, onde existe uma forte concentração de comércios. Diante disso, as duas instituições recebem muitos alunos de

outras regiões administrativas, como a de Ceilândia, Samambaia, Brazlândia, além de cidades do entorno como Santo Antonio do Descoberto e Águas Lindas de Goiás, pois os pais trabalham em Taguatinga.

Com relação ao tempo de existência das instituições, ambas já possuem história nas suas respectivas comunidades, visto que a escola E1 e E26 foram inauguradas no ano de 1964. Em termos de características do seu entorno, as escolas estão próximas de áreas residenciais e de fácil acesso. Com relação à instituição E1, cabe assinalar que ela está dentro de um terreno onde também funcionam duas outras instituições, uma que oferece os anos finais do EF, chamadas, no âmbito da SEE/DF, de Centro de Ensino Fundamental (CEF) e a outra um Centro de Ensino Médio (CEM).

Uma característica das EC do DF é a de estarem voltadas para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Sendo assim, as instituições participantes funcionam no período matutino e vespertino, possuem turmas regulares de 1º a 5º ano, que fazem parte do projeto Escola Integral do GDF¹¹¹, referentes ao Ensino Fundamental de nove anos. Além dessas turmas, a escola E26 possui outras de educação infantil, pré-escola e de educação especial. Cabe ressaltar que as duas instituições são inclusivas¹¹².

Os Quadros 5 e 6 apresentam, respectivamente um dimensionamento do número de turmas e alunos em cada instituição pesquisada.

Ano – Turma Ens. Fundamental	Turno	Nº de Turmas
1º	Matutino	1
	Vespertino	1
2º	Matutino	1
	Vespertino	1
3º	Matutino	2
	Vespertino	2
4º	Matutino	2
	Vespertino	1
5º	Matutino	2
	Vespertino	3
Total de turmas		16
Média de alunos		470

Quadro 5 – Distribuição de Turmas – Instituição E1/SEE/DF/2010

¹¹¹ No projeto Escola Integral, as crianças passam cerca de 8 horas diárias na escola. No horário de seu turno, elas desenvolvem as atividades regulares de sala de aula e no contra-turno, trabalhos diferenciados como esporte, dança, aulas de reforço.

¹¹² As escolas denominadas de inclusivas no âmbito da SEE/DF são aquelas que recebem dentro do sistema regular de ensino, alunos com necessidades educacionais especiais (ANEE). Nessas escolas, as turmas que recebem tais estudantes tem o número total de alunos reduzidos.

Ano – Turma Ens. Fundamental	Turno	Nº de Turmas
Pré-escolar	Matutino	2
	Vespertino	2
1º	Matutino	2
	Vespertino	2
2º	Matutino	2
	Vespertino	1
3º	Matutino	2
	Vespertino	3
4º	Matutino	2
	Vespertino	2
5º	Matutino	2
	Vespertino	1
Aceleração	Matutino	1
Educação especial	Matutino	1
Total de turmas		25
Média de alunos		720

Quadro 6 – Distribuição de Turmas – Instituição E26/SEE/DF/2010

De acordo com os dois quadros, podemos notar que a unidade escolar E26 tem maior porte se comparada com a E1. No total, a primeira possui nove turmas e 250 alunos a mais, além de atender educação infantil, educação especial e alunos com defasagem idade-série.

Com relação à comunidade escolar, os atores das instituições pesquisadas mencionaram que há uma frequência significativa de pais e/ou familiares nas reuniões escolares, girando em torno de 65%. Quanto à participação nas festividades promovidas no contexto escolar, apenas a instituição E1 informou ter a presença expressiva da comunidade local e dos estudantes. Além disso, na referida instituição, todos os entrevistados frisaram a existência de uma parceria e coesão no trabalho empreendido pelos docentes sendo isso apontado, por alguns, como expressão da qualidade do ensino ministrado e estímulo para muitos professores manterem seus filhos ali matriculados.

Os atores da escola E26 mencionaram ter dificuldades de realizar atividades extra-escolares, tendo em vista o baixo poder aquisitivo da maioria dos estudantes. Outros, ainda, citaram o forte problema que enfrentam com a indisciplina dos alunos e falta de acompanhamento dos familiares, o que despende um longo trabalho de conscientização com a comunidade escolar.

Com relação à transferência e à evasão escolar, os entrevistados da instituição E1 relataram que os números são inexpressíveis, mesmo atendendo estudantes oriundos de outras

regiões administrativas do DF e entorno. O motivo apresentado para a maior permanência dos estudantes é a garantia de vagas para os anos posteriores de estudo, quando os estudantes terminam os anos iniciais têm matrícula assegurada no CEF e, depois, no CEM, que estão no mesmo terreno da escola E1.

No caso da instituição E26, o número de transferência e evasão é maior. Os sujeitos pesquisados informaram que a escola recebe novos alunos durante todo o ano letivo, fato que dificulta o andamento das atividades pedagógicas, pois muitos chegam sem ter estudado os mesmos conteúdos ministrados nas séries/anos da escola, não conseguindo acompanhar o ritmo do trabalho desenvolvido.

Os dados apresentados sugerem que a realidade da escola E26 é um pouco mais complexa, tendo em vista o número de alunos atendidos, as etapas e modalidade da educação básica que oferece. Consideramos que essas particularidade do contexto escolar podem explicar, em parte, o porque essa instituição obteve o menor Ideb das EC, da DRET, em 2007.

3.5 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados

Para definir os procedimentos metodológicos que forneceriam informações significativas sob o objeto pesquisado, levamos em conta o método fenomenológico-hermenêutico e a abordagem qualitativa selecionados para a pesquisa, como ressaltado anteriormente.

Quando elegemos a SEE/DF como *locus* de investigação, partimos do pressuposto que cabe aos gestores e equipes da Secretaria implementar as políticas e ações que contribuam para a eficiência de sua rede, bem como monitorar, coordenar e controlar o trabalho desenvolvido nas instituições de ensino. Desta forma, para investigarmos em que medida os dados da Prova Brasil são utilizados pela SEE/DF para regular a rede de ensino, utilizamos como procedimentos metodológicos: análise documental e entrevistas semi-estruturadas.

Entendemos que os documentos elaborados por determinado órgão ou instituição “constituem um fonte rica e estável de dados” (RAMPAZZO, 2002, p. 52). Dessa forma, a análise documental teve como propósito levantar informações nos documentos oficiais, disponíveis para consulta, que nos permitiram conhecer:

i) no Governo Federal: as diretrizes e objetivos da avaliação Prova Brasil expressas nas

- portarias, Projeto Básico da avaliação e relatórios publicados pelo Inep e MEC;
- ii) na SEE/DF: o regimento interno da Secretaria, relatórios de gestão, portarias, leis e decretos que apresentem elementos relacionados à avaliação externa;
 - iii) no âmbito das unidades escolares: os projetos político-pedagógicos das duas instituições pesquisadas, o Regimento escolar, diretrizes de avaliação do processo de ensino-aprendizagem e relatórios com os resultados das avaliações externas (Prova Brasil e Siade).

Os dados levantados a partir da análise documental deveriam ser cruzados com a percepção dos atores da SEE/DF, pois a nossa intenção era compreender o processo de regulação da rede de ensino do DF via resultados da Prova Brasil, a partir da ótica de seus profissionais. Sendo assim, para conhecer o que os três níveis desse órgão fazem e pensam no que tange a avaliação nacional, elegemos a entrevista semi-estruturada.

Nossa opção por essa técnica de coleta de dados se justifica porque ela permite o levantamento de questões sobre os principais tópicos estudados e, ao mesmo tempo, o aprofundamento de outros elementos que surgem nas falas dos entrevistados. Na opinião de Lüdke e André (1986), a entrevista não é um instrumento com destino já fechado, ao contrário, ela ganha vida com o diálogo entre o entrevistador e o entrevistado, pois o potencial da pergunta não se encerra em seu limite.

A entrevista semi-estruturada foi norteada por um roteiro de entrevista, organizados em três eixos, variando de 14 a 16 perguntas que deram cobertura às questões da pesquisa. Para os atores de cada nível da SEE/DF elaboramos um tipo de roteiro, a saber: i) roteiro nível central (Apêndice C); ii) roteiro nível intermediário (Apêndice D); iii) roteiro nível local grupo 1, destinado à direção e coordenação pedagógica (Apêndice E); e iv) roteiro nível local grupo 2, destinado aos professores (Apêndice F).

De acordo com Triviños (1990), as questões selecionadas para compor o roteiro da entrevista semi-estruturada são resultantes de todas as informações coletadas sobre o fenômeno estudado.

Para solicitarmos o agendamento e autorização das entrevistas, entregamos nos setores selecionados, carta de apresentação, contendo em anexo, seus respectivos roteiro(s), tal como mencionamos no tópico 3.3.2. Antes do início de cada entrevista os participantes foram informados do objetivo do estudo, tempo médio de duração e organização do roteiro de entrevista. Também solicitamos e registramos a autorização dos sujeitos pesquisados, para a gravação da entrevista. De um conjunto de dezessete atores participantes, apenas três não

tiveram a entrevista gravada, os motivos disso e as estratégias adotadas foram: (i) indisponibilidade de tempo na agenda para conceder a entrevista presencial, o que levou dois sujeitos a optarem por responder, individualmente, o roteiro de entrevista entregue anexado à carta de apresentação e marcar um dia para sua entrega; (ii) constrangimento de um participante em ter sua declaração registrada, sendo preciso digitar sua declaração, o que demandou maior tempo na entrevista.

As questões foram apresentadas em uma ordem, forma e profundidade que dependiam do conhecimento, disposição e qualidade das respostas do entrevistado, além de considerar as circunstâncias de realização da pesquisa (DUARTE, 2009).

Todos os depoimentos gravados foram transcritos integralmente e enviadas para o endereço eletrônico disponibilizado pelos participantes, no intuito de possibilitar correção ou aprofundamento de algum relato. Todavia, das quatorze transcrições enviadas, recebemos o retorno apenas de um participante, que não realizou alterações. O entrevistado que teve a declaração digitada por nós a recebeu impressa para revisão e posterior assinatura da declaração de consentimento (Apêndice G). Os dois roteiros respondidos, individualmente, foram entregues da seguinte forma: um foi impresso e entregue pela secretária do entrevistado e o outro foi encaminhado via correio eletrônico.

A seguir, o Quadro 7 apresenta as informações sobre as entrevistas.

Código Entrevistado	Tempo entrevista	Tempo gravação	Nº páginas transcritas	Autorização	Observação
GESTOR 1-NC	...	...	3	...	Roteiro preenchido
GESTOR 2-NC	...	...	2	Escrita	Roteiro preenchido
GESTOR 3-NC	50 min.	27 min.	9	Gravada	...
GESTOR 1-NI	1h	25 min.	10	Gravada	...
COORDENADOR 1-NI	1h40	47 min.	12	Gravada	...
COORDENADOR 2-NI	1h20	46 min.	11	Gravada	...
DIRETOR E1	1h	38 min.	12	Gravada	...
PEDAGÓGICO E1	1h30	41 min.	11	Gravada	...
PROFESSOR 1-E1	40 min.	24 min.	9	Gravada	...
PROFESSOR 2-E1	50 min.	25 min.	8	Gravada	...
PROFESSOR 3-E1	40 min.	23 min.	7	Gravada	...
PROFESSOR 4-E1	1h30	40 min.	11	Gravada	...
DIRETOR E26	1h30	32 min.	11	Gravada	...
PEDAGÓGICO E26	2h	49 min.	13	Gravada	...
PROFESSOR 1-E26	1h30	28 min.	10	Gravada	...
PROFESSOR 2-E26	3h20	...	7	Escrita	...
PROFESSOR 3-E26	1h40	53 min.	16	Gravada	...
TOTAL	21h	8h30	162	...	...

Quadro 7 - Síntese das entrevistas SEE/DF – 2010

A seguir no capítulo 4 analisamos as possíveis interfaces da política de avaliação Prova Brasil nacional no âmbito da gestão empreendida pela SEE/DF e seus possíveis reflexos no trabalho das escolas.

CAPÍTULO 4: A PROVA BRASIL COMO INSTRUMENTO DE REGULÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA SEE/DF

Neste quarto capítulo apresentaremos os resultados das análises e interpretações dos dados coletados por meio das entrevistas semi-estruturadas e documentos pesquisados. O eixo condutor desse processo foi a busca por respostas para a nossa questão de pesquisa: em que medida os dados gerados pela Prova Brasil são utilizados pelos gestores públicos da SEE/DF para regular a rede de ensino, com foco na melhoria da qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental ofertado em suas escolas?

No processo de organização e análise dos dados coletados, percebemos que as falas dos atores entrevistados se agrupavam em torno de quatro categorias: (i) avaliação externa; (ii) regulação; (iii) autorregulação; (iv) qualidade.

A estrutura adotada para apresentar a análise e interpretação dos dados está vinculada aos quatro objetivos específicos da pesquisa. Desta forma, as categorias mencionadas e o nosso objetivo geral de analisar até que ponto os resultados da Prova Brasil 2007 têm servido de subsídios para a SEE/DF regular a rede de ensino, visando à melhoria da qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental ofertado em suas escolas foram se desvelando.

Sendo assim, este capítulo está organizado em cinco seções: (i) perspectiva de análise e interpretação dos dados; (ii) a concepção da SEE/DF, em seus três níveis – central, intermediário e local – a respeito da política de avaliação nacional Prova Brasil; (iii) as ações empreendidas pela SEE/DF, em seus três níveis, para disseminar e utilizar os resultados da avaliação nacional ; (iv) as políticas e ações elaborados pela SEE/DF a partir dos dados obtidos na Prova Brasil; e (v) os impactos da Prova Brasil na gestão da rede de ensino pela SEE/DF.

4.1 Perspectivas de análise e interpretação dos dados

Diante dos diferentes procedimentos de coleta de dados adotados na pesquisa, por vezes recorreremos à técnica de triangulação das fontes, conforme apresentado por Yin (2005), com o objetivo de organizar, descrever e interpretar as informações. Esta técnica nos

permitiu trabalhar as “várias fontes de evidência” (YIN, 2005, p. 125), como a literatura, os documentos consultados e as entrevistas semi-estruturadas, para identificarmos as diversas faces do objeto, ampliando, assim, nossa percepção.

Com vistas a nortear a análise e interpretação das informações coletadas utilizamos a perspectiva da análise do conteúdo. De acordo com Franco (2008), a análise de conteúdo é um procedimento de pesquisa que tem na mensagem explícita o seu ponto de partida. A mensagem pode ser uma palavra, um texto, um gesto, o silêncio ou discurso, considerando a articulação existente entre o contexto daqueles que a produzem.

Para a autora, uma das principais finalidades da análise de conteúdos é a elaboração de inferências, realizadas a partir dos “vestígios” presentes na comunicação, permitindo ir além do seu conteúdo explícito, por meio da comparação com outras comunicações, elementos do contexto e pressupostos teóricos. No entanto, não se trata de realizar inferências sobre qualquer mensagem, mas apenas sobre aquelas que vão além da descrição pontual e isolada, relacionando-se com outra mensagem e a um contexto.

Nessa perspectiva, a análise de conteúdo nos possibilitou compreender o sentido da mensagem expressa pelos entrevistados a partir do seu contexto profissional, seja no nível central, intermediário ou local da SEE/DF. Por sua vez, a realização das inferências, agrupamento dos dados e identificação dos vários elementos envolvidos na mensagem nos permitiu compreender a realidade além das nossas percepções imediatas.

Nosso primeiro passo no processo de análise e interpretação dos dados foi definir as unidades de análise que utilizaríamos. Para Franco (2008), este momento do estudo é um desafio para os pesquisadores, além de ser fundamental para a qualidade do trabalho. Considerando o conteúdo da mensagem, a autora divide as unidades de análise em duas: (a) as de registro; e (b) as de contexto.

Dentre os vários tipos de unidades de registro apresentados pela autora utilizaremos os de personagem e tema¹¹³. O registro de tipo personagem serviu para que identificássemos os dados coletados a partir do cargo/função desempenhado pelos sujeitos entrevistados na SEE/DF. No de tipo tema agrupamos os depoimentos dos entrevistados em torno de quatro grandes temáticas, levando em conta o significado e concepção que atribuíram às questões do roteiro de entrevista. As temáticas identificadas foram:

¹¹³Franco (2008, p. 41-46) apresenta como tipos de unidade de registro: a) a palavra; b) o tema; c) o personagem; e d) o item. Cada um desses tipos de unidades de registro apresentam limitações, todavia podem ser minimizadas a partir das articulações e combinações estabelecidas pelo pesquisador.

- concepção e papel da avaliação externa;
- contribuição da avaliação externa para a gestão da prática pedagógica e da rede de ensino;
- articulação dos níveis central, intermediário e local da SEE/DF;
- uso dos resultados da avaliação externa pela SEE/DF.

Por fim, as unidades de contextos são aquelas que conferem significado às unidades de registro. Elas buscam, assim, identificar o significado e sentido das unidades de registro. Nesta perspectiva, a unidade de contexto busca o significado da unidade de registro, a partir do *locus* no qual foi elaborada. O significado está relacionado a uma representação ou conceito universal construído a partir de determinada realidade histórica e social. Após definir as unidades de registro foi necessário verificar o significado que os entrevistados atribuíram aos temas, com base na posição que ocupam na instituição.

Para guiar nosso olhar durante as análises, elegemos duas unidades de contexto: (i) a Prova Brasil como política de avaliação nacional; e (ii) a utilização das informações produzidas pela avaliação para subsidiar o trabalho pedagógico e regulação da rede de ensino.

Depois de estabelecermos nossas unidades de análise, o segundo passo foi organizar as informações contidas nas cento e sessenta e duas (162) páginas das transcrições e roteiros preenchidos, em três planilhas. Em cada planilha agregamos os depoimentos dos indivíduos de um determinado nível da SEE/DF, por unidade temática selecionada.

Esta exploração do material nos possibilitou uma terceira ação, que foi combinar as unidades de registro com as unidades de contexto, identificado possíveis aproximações nos relatos. Por fim, agrupamos os depoimentos dos entrevistados em quatro categorias de análise: (i) avaliação externa; (ii) regulação; (iii) autorregulação; e (iv) qualidade. Cabe destacar que apesar da riqueza dos dados que foram agrupados na categoria “autorregulação”, em detrimento do foco do nosso estudo, demos prioridade ao debate e interpretação das informações que se referem à forma de “regulação” empreendida pela SEE/DF. Tal corte se fez necessário para que pudéssemos aprofundar as análises e alcançar os objetivos do nosso estudo.

Apesar de a etapa de categorização não ser obrigatória nas análises de conteúdo, tal como assinala Bardin (2010), decidimos utilizá-la, pois ela nos auxiliou a investigar o que cada unidade de registro temática tinha em comum. Sendo assim, conseguimos obter uma

“representação simplificada” do conjunto dos dados coletados nas entrevistas, cujas análises apresentaremos nas seções seguintes.

4.2 A política de avaliação nacional Prova Brasil sob a ótica da SEE/DF

A adoção da avaliação externa de escolas, como um instrumento de regulação que contribui com os gestores públicos, no processo de formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, requer, inicialmente, a tomada de consciência a respeito da possibilidade concreta dessa prática colaborar com o sucesso do sistema educacional. Para tanto, consideramos fundamental o estabelecimento de um fluxo de informação que possibilite aos dirigentes das três esferas do governo, bem como às equipes escolares conhecerem os objetivos, estrutura e procedimentos metodológicos da avaliação e, sobretudo, saber operar com os dados produzidos para a gestão da rede de ensino e do trabalho pedagógico.

Acreditamos, então, que um mecanismo de avaliação externa que conte com uma eficiente disseminação de dados, pode aumentar a probabilidade de se instaurar uma verdadeira articulação entre os governos federal, estadual, municipal e distrital, com vistas a aprimorar a regulação e a autorregulação em benefício da qualidade educacional ofertada pelas instituições escolares. Sendo assim, conforme apontam Freitas e Sousa (2009), uma mobilização conjunta das esferas governamentais pode ser empreendida para o aperfeiçoamento institucional e do trabalho pedagógico realizado em cada estabelecimento de ensino.

Na análise de Vianna (2005), os projetos de avaliação externa devem prever uma ampla disseminação de resultados, com materiais específicos para cada público interessado nos dados produzidos pelas avaliações. Partilhando dessa opinião, ponderamos sobre a relevância de analisar, inicialmente, as informações a respeito da Prova Brasil disponibilizadas pelo governo federal, responsável direto pela coordenação e execução da avaliação.

Desta forma, com base na disseminação de dados promovida pelo governo federal, discutiremos o grau de compreensão que a SEE/DF, nos níveis central e intermediário, possui sobre a Prova Brasil. Em um segundo momento, nosso olhar se voltará para as escolas, no intuito de identificarmos como elas recebem as informações da SEE/DF e o que aprendem dessa avaliação.

4.2.1 Prova Brasil: os resultados do Saeb chegam às escolas

O estudo empreendido por Horta Neto (2006) investigou o uso dos resultados do Saeb 2003 pela SEE/DF. Ao entrevistar dirigentes de diferentes setores desse órgão, o autor constatou que eles tinham pouco conhecimento sobre o Saeb e muitas dificuldades de transpor os dados gerados pela avaliação para desenvolver a gestão da rede de ensino. Frente a essa situação, as informações produzidas pelo Saeb pareciam não ter impactado o cotidiano das atividades desses gestores. Dentre as inferências do autor, para justificar a baixa incorporação do Saeb nos trabalhos da Secretaria, destacamos, em primeiro lugar, o fato de a avaliação não permitir que as instituições escolares se enxergassem nos resultados pois, por ser amostral, disseminava dados apenas para as redes de ensino, não identificando escolas e municípios. Um segundo aspecto diz respeito aos relatórios de divulgação de resultados, elaborados com vocabulário técnico de compreensão complexa para o público não especializado no campo da avaliação em larga escala.

Diante disso, quando em 2005, o governo federal reformula o Saeb, a partir da inserção da Prova Brasil, tal como abordamos no capítulo 2, ocorreu uma grande expectativa em torno dessa avaliação. Esperava-se, que a divulgação de resultados de uma avaliação em larga escala por unidade escolar, pela primeira vez no País, gerasse um maior envolvimento dos gestores públicos, da comunidade escolar, dos pesquisadores e demais atores sociais com as questões atinentes à avaliação. Isto porque, no discurso oficial, os resultados de desempenho por instituição de ensino apontariam os problemas e sinalizariam o caminho a ser percorrido.

A Portaria nº 931, de 2005, que instituiu a Prova Brasil, demarcava que um dos objetivos dessa avaliação era a construção de uma cultura avaliativa que incitasse os gestores públicos, escolares e toda a sociedade a trabalhar para a melhoria do padrão de qualidade das escolas. Considerava-se, então, que se todos os atores interessados na educação estivessem envolvidos na busca da qualidade existiria um maior controle social sobre os resultados produzidos. Desta forma, o documento oficial creditava à Prova Brasil, o papel de promover uma ampla mobilização e conscientização sobre a necessidade de transformar a realidade diagnosticada, a partir de um amplo debate e análise dos resultados alcançados.

No Artigo 3º, da referida Portaria, o órgão responsável pelo planejamento, operacionalização, elaboração dos instrumentos e disseminação dos dados gerados pela avaliação é o Inep. Sendo assim, diante dos objetivos da avaliação, podemos dizer que ao Inep coube não apenas a função de executar a avaliação, mas, sobretudo, de comunicar os

resultados de forma a permitir um grande envolvimento em torno da Prova Brasil, orientando as partes envolvidas no que fazer e como proceder para mudar a realidade diagnosticada. Isto porque “[...] se a divulgação dos resultados não for seguida de claras ações para a melhoria da escola, os testes podem servir apenas para meras comparações que nada constroem”. (ALVES, MARI, SOARES, 2003, p. 87)

O Projeto Básico 03/2005¹¹⁴, da primeira edição da Prova Brasil, elaborado pela equipe da Daeb, do Inep, contém informações técnicas e operacionais sobre a avaliação, com vistas a balizar a construção de propostas pelas empresas que concorreriam no processo licitatório. O documento indica que a responsabilidade pela construção de todos os instrumentos utilizados na avaliação é da equipe do Inep, ficando a cargo da empresa vencedora da licitação os seguintes serviços: (i) constituição das cinco equipes envolvidas nos trabalhos da avaliação: equipe de coordenação central, de treinamentos, de trabalho de campo, de processamento, constituição e análise de consistência das bases de dados e de análise dos resultados; (ii) codificação, impressão e preparação de todos os instrumentos: testes, questionários, manuais de treinamento, formulários de controle, dentre outros; (iii) treinamento das equipes de trabalho de campo, de acordo com as orientações do Inep; (iv) aplicação, recolhimento, guarda e conservação dos instrumentos; (v) processamento, constituição e análise de consistência das bases de dados; e (vi) análise dos resultados.

Percebemos que grande parte do documento tem foco no detalhamento de cada uma das atividades técnicas da avaliação, não existindo menção sobre a estratégia que seria adotada pelo Inep para comunicar os resultados aos gestores públicos, as instituições de ensino e a sociedade. Em se tratando de um primeiro projeto de avaliação com disseminação de resultados para as instituições escolares, consideramos que seria importante existir um maior detalhamento dos objetivos da avaliação e dos impactos que se pretendia gerar em cada uma das instâncias interessadas em seus dados.

Podemos considerar que tal fato ilustra a crítica feita por Vianna (2005) aos organizadores das avaliações externas que, por vezes, se preocupam em constituir diferentes equipes, mas omitem ou não preveem equipes para divulgação dos resultados. Esta situação, segundo o autor, pode acarretar um vácuo na disseminação dos dados produzidos, inviabilizando que as avaliações provoquem transformações nas práticas dos gestores públicos e escolares. Diante disso, consideramos ser também necessária a constituição de uma equipe para delinear e coordenar a comunicação dos resultados, de forma que existam variados materiais

¹¹⁴ O Projeto Básico da Prova Brasil consta no anexo 1, do Edital de Concorrência nº 03/2005.

para os diferentes públicos, por exemplo: livros com informações mais didáticas e com sugestões de como analisar os resultados para os professores, relatórios técnico-metodológico para os pesquisadores, cartilhas informativas aos pais entre outros.

Apesar de a divulgação da primeira edição da Prova Brasil não estar prevista no Projeto Básico 03/2005, ela ocorreu em meados do mês de junho de 2006, após quase seis meses de sua aplicação. Para divulgar os resultados a equipe do Inep elaborou os seguintes materiais para distribuir às escolas participantes: (i) livreto contendo explicações gerais sobre a avaliação; (ii) cartaz com a média da escola, município, estado e Brasil, além da distribuição do percentual de alunos na escala de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática (Anexo C); e (iii) cartaz com dados do censo escolar (Anexo B). Além disso, os cartazes com os resultados por unidade escolar estavam acessíveis à sociedade na página do Inep na internet.

Nesta edição da avaliação, os materiais de divulgação dos dados da avaliação foram mais didáticos do que os usuais relatórios técnicos disponibilizado pelo Saeb. No entanto, o intervalo para se comunicar os dados continuou o mesmo, entre cinco e seis meses após a data da aplicação. Com relação a este longo tempo necessário para disseminar o que é produzido pelo Saeb, Horta Neto (2006) destaca que há uma redução no impacto da avaliação, visto que gestores e professores podem encarar as informações como ultrapassadas. Em relação à Prova Brasil, também consideramos que o intervalo entre aplicação e divulgação dos dados, pode tornar a avaliação distantes da dinâmica escolar.

Com o intuito de sensibilizar os gestores públicos e a sociedade para as informações possibilidades introduzidas pela Prova Brasil o Inep, além dos materiais mencionados, realizou reuniões com o Consed, a Undime e com a imprensa. Nestas ocasiões, o Inep informava sobre os objetivos da avaliação, mas com foco nas médias de proficiência alcançadas pelas instituições escolares no País.

Outra ação desenvolvida no período de agosto a novembro de 2006, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em parceria com o MEC e Inep, foi o estudo denominado “Aprova Brasil: o direito de aprender”. Neste estudo foram selecionadas, por estas duas instituições, trinta e três escolas levando em conta o nível socioeconômico do município em que estavam localizava, bem como o de seus estudantes e a boa média obtida na Prova Brasil. O objetivo era verificar o quanto efetivamente as escolas, mesmo em situações socioeconômicas desfavoráveis, puderam contribuir com o desempenho dos estudantes na avaliação nacional. Dentre as ações detectadas como propulsoras do bom resultado dos estabelecimentos de ensino pesquisados estão: a forte participação da comunidade, práticas pedagógicas diversas, valorização dos professores, dentre outras.

No relatório do estudo, divulgado pelo Unicef, MEC e Inep em dezembro de 2006, percebemos, em certa medida, uma tentativa do governo federal em legitimar a nova avaliação. Nossa afirmação se justifica, pois o estudo “Aprova Brasil: o direito de aprender”, ao mesmo tempo em que aponta a avaliação Prova Brasil como um instrumento capaz de apresentar à sociedade as escolas que desenvolvem bons trabalhos pedagógicos, ainda indica aos gestores públicos e escolares uma forma de analisar qualitativamente as proficiências obtidas na avaliação.

Todavia, Mesmo diante de tais iniciativas do governo federal para disseminar a Prova Brasil, percebemos, no capítulo 2, que Oliveira (2007) constatou em seu estudo a pouca compreensão da equipe de uma escola pública do DF frente aos resultados e um discurso concentrado em aumentar os valores numéricos expressos no Ideb.

Esta situação nos remete a Nevo (1997) que considera insuficiente divulgar resultados quando as avaliações têm foco na escola. Para o autor, primeiro é preciso estimular e preparar as instituições escolares para a avaliação, de forma que compreendam o seu “para que” e saibam “como” utilizar os resultados produzidos no seu dia-a-dia pedagógico, atribuindo-lhe sentido.

Cabe também destacar que o lançamento do Ideb em julho de 2007, utilizando as informações obtidas na Prova Brasil de 2005, trouxe novamente a avaliação para o debate nos principais meios de comunicação. Com o lançamento do PDE, o MEC, com apoio do Inep, no evento chamado “Caravana da Educação”, apresentado no capítulo 2, propagam aos gestores públicos e a seus técnicos a avaliação nacional, mas a ênfase do discurso esteve relacionado a produzir boas médias para atingir as metas do Ideb. No entanto, a avaliação era citada apenas como fonte de informação para o cálculo do Ideb. Junto a essa iniciativa, o Inep realizou algumas oficinas com as equipes das SEE, no intuito de apresentar a metodologia de construção da Prova Brasil e indicar possíveis estratégias de análise dos resultados.

Toda esta empreitada do governo federal pode ser considerada um esforço positivo para informar e esclarecer aos gestores, técnicos das secretarias de educação estadual, municipal e do DF, bem como toda a população sobre a importância da política de avaliação nacional e da contribuição que ela ofereceria para a educação. Sem dúvida, verificamos uma ampliação nas estratégias de disseminação de resultados, diferente do que era empreendido no Saeb.

Mesmo após este movimento de mobilização, verificamos que o Projeto Básico 03/2007, que norteou a segunda edição da avaliação, em 2007, continuava sem fazer referências aos trabalhos de disseminação de resultados para o grande público. Porém, vale ressaltar, que o Inep, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), elaborou um material para informar e orientar as

escolas para a utilização dos resultados da Prova Brasil, com vistas a contribuir para a melhoria dos desempenhos alcançados na avaliação e, com isso, do Ideb. O material era composto por dois cadernos intitulados: “Avaliação & Aprendizagem: avaliação a melhor amiga das escolas que aprendem”. O primeiro volume apresentava de forma clara, didática e com apoio de ilustrações, as metas do PDE, o desafio de alcançar a nota 6 no Ideb, até 2022, e as possíveis contribuições da Prova para o aperfeiçoamento do trabalho escolar. O segundo volume explicava a metodologia envolvida na avaliação e trazia propostas de como analisar as médias de proficiência e escala de resultados. No entanto, este material rico em informações mais didática, sobre a metodologia e possibilidades pedagógicas da avaliação, não chegou a ter sua edição finalizada e sequer foi impresso e distribuído entre a equipe interna do Inep.¹¹⁵

Sendo assim, a divulgação da Prova Brasil 2007, seguiu os mesmos moldes da primeira edição, com livreto informativo, cartazes e divulgação no site do Inep na internet. No cartaz que apresentava dados do censo escolar foram acrescentadas as nota do Ideb por escola, município, estado e Brasil. Além disso, o livreto informativo passou a contar com uma indicação de como fazer a leitura e análise da escala de desempenho de língua portuguesa e matemática. (Anexo D)

Apesar das atividades desenvolvidas em 2007, para ampliar a comunicação dos resultados da avaliação, percebemos que o foco ainda estava nas escolas que obtiveram os melhores e os piores desempenhos ou maiores e menores notas no Ideb. Podemos perceber isto, checando algumas notícias que circularam na mídia, à época:

Só 62 escolas têm nível de país desenvolvido. (PINHO, 2007)

Ranking escolar aprova só 0,8% das cidades. (GOIS, TAKAHASHI, SELIGMAN, 2007)

Veja o *ranking* da Prova Brasil em cidades com mais de 100 mil habitantes. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007)

Vizinhos de SP têm pior ensino público: estudantes de municípios próximos à capital paulista têm desempenhos piores do que os das cidades pobres do nordeste. (VEJA, 2007)

Essa veiculação dos resultados da avaliação pela mídia, na maioria dos casos, ocorre após uma coletiva de imprensa, que é convocada e coordenada pelo MEC e Inep para tornar públicas as informações geradas. Diante disso, supomos que a ênfase das notícias nos maiores e menores Ideb, melhores ou piores médias, seja um reflexo das informações repassadas ou

¹¹⁵ A pesquisadora teve acesso à versão preliminar do material, pois como é servidora do Inep e integrava a Coordenação Geral do Saeb, da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), trabalhou na revisão dos dois volumes encaminhados pelo CAED. Todavia, não foi possível identificar o motivo que inviabilizou a impressão e distribuição dos dois cadernos produzidos.

disponibilizadas pelo governo federal. Além disso, devemos considerar o poder exercido pela mídia, na formação da opinião de grande parcela da sociedade, o que pode favorecer na redução da avaliação como um mecanismo de *rankings* das instituições, inclusive pelos próprios atores escolares. Essa influência da mídia na publicização dos dados da Prova Brasil pode ser depreendida nos depoimentos a seguir.

[...] quando a divulgação chega [...] ela chega primeiro à mídia e depois a quem deveria chegar primeiro. Então, já é o primeiro “baque” com relação à divulgação de resultados. [...] por mais que o material seja muito bem elaborado, ele perde um pouco, porque você já teve aquele primeiro “choque” [...] a mídia, os grandes jornais e revistas interessadas em educação sabem do resultado antes dos Estados e isso é imperdoável. Eu não quero dizer que os Estados têm que ter uma informação privilegiada não, mas no mínimo, no mesmo tempo da mídia. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

[...] a gente fica sabendo [dos resultados da Prova Brasil] igual a todo mundo, pela televisão, o que eu acho um erro. Porque um programa dessa importância tinha que chegar primeiro para nós, para a gente se apropriar. [...] acho que o MEC tinha que ter esse cuidado de primeiro passar essas informações para a Secretaria de Educação e para as [Diretorias] Regionais de Ensino, para que a gente fosse capacitado. [...] A gente é pego de surpresa. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

[...] a comunicação, principalmente, a imprensa, a midiática, melhorou um pouquinho, mas ainda nós temos aquela cultura do *ranking* e aqui em Brasília ela é muito perversa [...] E eles utilizam essas informações de maneira pejorativa, ranqueando as escolas, apontando a melhor e a pior e não percebe que a Prova Brasil ela não tem essa característica. (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

Os depoimentos do Gestor 3-NC e dos Coordenadores 1-NI e 2-NI, da SEE/DF, evidenciam que a divulgação dos resultados da Prova Brasil tem concentração maior na mídia, do que nos relatórios ou informes, vindos do Inep e MEC. Outro ponto que nos chama a atenção é o das equipes que exercem a coordenação no âmbito do DF terem recebido a comunicação oficial, após a veiculação na mídia. Tais dados revelam que existe uma falha na estratégia adotada para a disseminação da avaliação, apesar das reuniões realizadas pelo governo federal com vistas a comunicar os resultados da Prova, inclusive ao Consed e a Undime. Diante disso, podemos inferir que uma das primeiras concepções formuladas sobre a avaliação será aquela transmitida pela mídia o que pode dificultar a construção de uma cultura avaliativa que tenha como meta a melhoria da instituição escolar para uma educação plena dos estudantes.

Segundo Vianna (2005), a divulgação dos dados de uma avaliação em larga escala costuma impactar a sociedade, mas, por sua vez, geram interpretações distorcidas, especialmente pela mídia, que tende a se interessar mais pela repercussão pública, do que pelo

fato científico. Esta distorção de compreensão do papel da avaliação, possivelmente incitada pelos meios de comunicação e, provavelmente, reforçada, pela falta de maiores informações provenientes do Inep e MEC, podem ser percebidas nas falas das duas escolas investigadas:

[...] se você tem aquela média [da Prova Brasil], se não foi muito boa, você vai ter que buscar meios de crescer: o que nós vamos fazer para melhorar isso? Como já aconteceu aqui na escola, a gente já esteve lá no “pé do morro no Ideb”, estava lá embaixo e aí, nessa [2º edição], já vai dá uma crescida para 5,8. (DIRETOR E26, informação verbal).

[...] em 2005, nós em Taguatinga ficamos em primeiro lugar [...] recebemos até uma plaquinha, através da Secretaria [de Educação do DF]. (DIRETOR E1, informação verbal)

Quando eu cheguei na escola, estavam divulgando os resultados do ano anterior [2007]. Na escola só se falava disso, pois a mesma tinha ficado em último lugar no DF. (PROFESSOR 2-E26, informação verbal)

[...] se as outras [escolas] melhoraram [em 2007] a gente tem mais condições, já que nós tivemos no, primeiro momento [em 2005], numa situação bem interessante, que foi o primeiro lugar. Então, realmente a gente tem buscado sempre trabalhar com esse objetivo de alcançar [os índices] e voltar ao nosso primeiro lugar. (PROFESSOR 4-E1, informação verbal)

Essas opiniões mostram que no nível local da SEE/DF tende a existir uma interpretação reduzida dos resultados alcançados na Prova Brasil, provavelmente decorrente da influência da mídia, que se limita à comparação das médias de desempenho, classificando as escolas como melhores ou piores e no *ranking* das metas do Ideb.

Para minimizar essas percepções reducionistas, Nevo (1997) argumenta que a avaliação externa de escolas deve levar em conta três elementos: consciência, treinamento e recursos organizacionais. Isso porque, para a avaliação externa ser a propulsora de uma cultura avaliativa, que estimule as equipes escolares a aperfeiçoarem seus trabalhos em benefício da aprendizagem do estudante, é necessário desenvolver estratégias que também preparem as escolas, para que compreendam todas as etapas da avaliação.

O Projeto Básico 03/2009, que orientou a terceira edição da Prova Brasil, apresenta praticamente o mesmo formato dos dois anteriores, com mudanças de ordem metodológica, mas ainda sem mencionar a instituição de uma equipe de trabalho para planejar a divulgação dos resultados. O processo de publicização dos dados gerados na terceira edição, em desvantagem com duas primeiras, ficou restrito à divulgação do Ideb. Caso os gestores ou professores quisessem saber a média de desempenho alcançada em uma das áreas avaliadas na Prova Brasil, precisaria acessar a planilha de divulgação do Ideb, visto que nenhum outro material com os resultados foi publicado pelo Inep. Vale frisar, ainda, que existe uma forte probabilidade dos

profissionais que atuam nas escolas não terem o hábito de trabalhar com planilhas com dados numéricos, organizados no *Microsoft Office Excel*. O relato do Gestor 3-NC evidencia que essa ênfase dada ao Ideb ao invés dos desempenhos nas áreas avaliadas na Prova Brasil tem sido recorrente. Para ele, as escolas

[...] compreenderam muita mais as metas que elas precisam ou não alcançar, do que como fazer para melhorar o desempenho da Prova Brasil [...] eles [professores] compreenderam muito mais rápido cumprir ou não cumprir a meta do Ideb e isso é uma pena. Talvez, isso ocorra porque a mídia e as questões de divulgação do Ideb sejam mais fortes, mais presentes do que o trabalho pedagógico que necessita ser feito com a Prova Brasil. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

Nesta fala, verificamos que o Gestor 3-NC reconhece que a avaliação não se reduz à divulgação dos resultados do Ideb, uma vez que considera ser necessário realizar um debate mais pedagógico sobre o que produz a avaliação. Acreditamos, que se o foco da disseminação dos resultados da Prova Brasil estivesse na mobilização de gestores públicos e escolares, para que empreendessem análises sobre as competências e habilidades expressas nas médias de desempenho, além de considerarem os fatores externos que estão associados a tais médias, os *rankings* e competições seriam minimizados.

Todavia, os únicos materiais elaborados pelo Inep e distribuídos para todas as escolas pelo MEC, no início do ano letivo do ano de 2009, antes do terceiro ciclo da avaliação, foram dois livros: um com as Matrizes de Referência ao Saeb/Prova Brasil, referente ao Ensino Fundamental e outro com a Matriz do Saeb para o Ensino Médio. Não podemos negar que os materiais são fontes de informações importantes, pois por meio deles os professores podem conhecer os conteúdos que balizam a construção dos testes, além de terem acesso a exemplos de itens que são utilizados nos testes aplicados. Contudo, ponderamos que esta ação não é suficiente para instaurar uma reflexão da equipe, na busca de atividades para aperfeiçoar o trabalho de gestão e do ensino.

Em 2009, uma revista com vasta circulação entre os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, denominada “Nova Escola” publicou uma série de reportagens esclarecendo sobre os objetivos da Prova Brasil, do Ideb e apresentando exemplos de atividades que poderiam ser desenvolvidas pelas escolas. Um dos títulos que destacamos, da série de matérias publicadas foi o seguinte:

A Prova Brasil em detalhes: NOVA ESCOLA abriu a caixa preta do exame nacional do rendimento das escolas de Educação Básica e mostra como são checadas habilidades essenciais aos alunos, indicando como trabalhá-las em classe. (MOÇO, 2009)

Mesmo se dermos um desconto para as típicas ênfases jornalísticas, que buscam atrair a atenção dos leitores com chamadas impactantes, frente aos elementos coletados reconhecemos que a divulgação empreendida pelo governo federal, ainda, não possibilitou o amplo conhecimento sobre os diferentes aspectos envolvidos na avaliação. Com isso, as instituições escolares recorrerem a informativos elaborados pelos meios de comunicação, tal como se pode depreender do relato do Diretor E1.

[...] os resultados são pouco divulgados e deveriam ser bem mais [...] [pois] eu faço um folderzinho e mando para minha comunidade, mas não porque a gente está recebendo esse resultado [do MEC e Inep]. Achei uma revista da Nova Escola sobre o que é o Ideb. Não tem nada a ver com a Prova Brasil... mas, o que é o Ideb por quê? Porque os pais escutam isso na mídia e está [sic] perdido, o que é isso? Será que a minha escola está bem? Então, eu fiz um folderzinho explicando o que era o Ideb. (DIRETOR E1, informação verbal)

Diante desses elementos, notamos que os resultados da Prova Brasil têm atingido muito mais a sociedade do que os do antigo Saeb. No entanto, como o MEC e Inep não têm elaborado e distribuído materiais diversificados, com estrutura mais pedagógica e propostas de estratégias que podem ser desenvolvidas a partir da avaliação, os meios de comunicação, de certa forma, assumem esse papel. Com isso, não estamos defendendo que o trabalho com os dados da Prova Brasil sejam uma atividade exclusiva do governo federal, pois é fundamental que a sociedade se aproprie das especificidades da avaliação, no intuito de acompanharem e contribuírem com o ensino nas escolas. Porém, cabe, inicialmente, ao órgão que coordena a Prova Brasil oferecer informes que atendam as distintas expectativas dos interessados e envolvidos no processo avaliativo avaliação, sejam jornalistas, pesquisadores, gestores, professores ou pais.

O fato de as ações governamentais não terem privilegiado a interpretação e discussão pedagógica dos dados gerados na avaliação aos diversos públicos, reflete a filosofia subjacente ao “Estado avaliador”. Segundo Broadfoot (2000), esse modelo estatal busca controlar as instituições por meio de um uma falsa promessa de autonomia. Sendo assim, se de um lado o Estado, por meio da LDB, Lei 9.394/1996, assegurou a autonomia pedagógica das escolas, por outro, aperfeiçoou seu poder de controle com a Prova Brasil, uma vez que fixou de forma verticalizada as metas que devem ser atingidas pelas redes e escolas no Ideb.

Sendo assim, a comunicação dos resultados tem incitado, o que a autora denomina de *accountability* burocrático. Primeiro, o governo central estipula o padrão de qualidade que deve ser atingido. Depois, ao terem seus resultados divulgados como melhores ou piores, as escolas acabam se responsabilizando, ou melhor dizendo, se culpando, pela melhoria ou

manutenção da nota obtida. Esse tipo de *accountability* gerado é diferente daquele apresentado por Clímaco (2005), que prevê a prestação de contas como forma de subsidiar as decisões, promover a participação social, a responsabilização pelas ações tomadas e pelos resultados da aprendizagem. Isso porque a disseminação dos resultados da Prova Brasil ainda não possui uma sistemática que oriente continuamente as instituições de ensino a se autoavaliarem ou autorregularem a partir das informações produzidas.

Tal fato pode ser percebido no estudo de Souza (2009), que discute o conceito de *accountability*, considerando os efeitos da Prova Brasil em escolas de Brasília. A autora constatou, dentre outros aspectos, que os educadores não costumam utilizar os dados da avaliação no planejamento do trabalho escolar, mas se preocupam em produzir bons resultados, para não “fracassar”. Dessa forma, temos uma evidência de que existe uma preocupação maior dos professores em obter as notas requeridas pelo governo federal, do que a responsabilização, no sentido de buscar dirimir as questões pertinentes à aprendizagem dos alunos por meio das informações geradas na avaliação.

Notamos, então, que a Prova Brasil tem se pautado no modelo de avaliação normativo, pois: (i) utiliza testes padronizados; (ii) o foco da avaliação é o grupo de alunos de determinada instituição, produzindo uma média de desempenho; e (iii) estimula a competição e a comparação entre as escolas e redes. De acordo com Afonso (2005), o modelo de avaliação normativa é usado quando determinada proposta educacional visa a instaurar um espírito de competição e comparação, o que nos leva a inferir que os propósitos das autoridades estatais não se resumem a aperfeiçoar os trabalhos desenvolvidos pelas instituições escolares e gestores.

Frente ao até aqui exposto, percebemos que a Prova Brasil tem servido a uma regulação institucional, de controle, como a discutida por Dupriez e Maroy (2000) e Barroso (2006). Os delineamentos e definições relacionados à avaliação ficam centralizados no governo federal, cabendo às redes e escolas, das demais esferas administrativas, o papel de executar o que foi determinado sem participar das definições ou discutir sobre as particularidades e prioridades locais.

Consideramos fundamental que a União monitore o desenvolvimento da educação nacional rumo às metas de qualidade, por meio da avaliação. Todavia, a condução, ainda fechada, da Prova Brasil, tende a minimizar ou até extirpar qualquer possibilidade de promover nas instituições de ensino a constante reflexão e investigação sobre como viabilizar um melhor ensino para que todos os estudantes aprendam.

4.2.2 A Prova Brasil sob o olhar da SEE/DF

No intuito de analisarmos em que medida os resultados da Prova Brasil têm servido de subsídios para o trabalho de planejamento da SEE/DF é relevante investigar o entendimento que os gestores e equipes escolares possuem sobre o papel da avaliação externa para a educação básica. Isto porque acreditamos que a consequência dada aos resultados produzidos pela avaliação podem, de certa forma, decorrer da concepção que esses atores possuem a respeito do papel da política de avaliação nacional.

Inicialmente, buscamos verificar como a avaliação está normatizada no âmbito da SEE/DF, para depois conhecer a percepção dos seus diversos atores. Identificamos, então, dentre as competências gerais da SEE/DF, descritas nos incisos de I a XVIII, do Capítulo II, Artigo 2º, do seu Regimento Interno, as seguintes:

VI – zelar pelo cumprimento das normas e diretrizes da educação nacional e do Distrito Federal, bem como avaliar o referido cumprimento; [...]

VII – realizar pesquisas e estudos, avaliação e levantamentos de dados estatísticos e o Censo Escolar, voltados para a melhoria do ensino público no Distrito Federal; [...]

XVI – utilizar resultados de avaliações, pesquisas, dados estatísticos e informações como elementos necessários ao planejamento e desenvolvimento do ensino e elaboração do Plano de Educação do Distrito Federal. (DF, 2009)

Um primeiro entendimento de avaliação que observamos é o de controle. A SEE/DF deve utilizar as avaliações para supervisionar o cumprimento das diretrizes e normas nacionais pela sua rede de ensino. Os dados gerados pela avaliação também aparecem como subsídios necessários para o planejamento de ações que visam à melhoria da qualidade educacional. Diante disso, observamos que no plano oficial a avaliação ocupa um papel estratégico na condução dos trabalhos da SEE/DF, pois elas colaboram com o monitoramento da rede de ensino e está na base do processo de formulação de projetos, programas, e políticas que visam o desenvolvimento do ensino.

A partir dessa função normatizada da atividade avaliativa, investigamos a percepção dos níveis central e intermediário da SEE/DF a respeito da avaliação externa da educação básica. De maneira geral, nos depoimentos dos atores desses níveis a avaliação externa é

considerada importante, pois possibilita conhecer a realidade escolar e orientar o desenvolvimento de ações para a melhoria do ensino.

Acredito que [a avaliação externa] seja positiva, uma vez que estabelece um diagnóstico da educação em âmbito nacional e das séries/anos em que são aplicadas. Assim, cada Estado [...] pode traçar metas e ações a fim de buscar uma educação de mais qualidade para sua rede de ensino. (GESTOR 1-NC, informação escrita)

[...] a avaliação por si só, é o único norte possível que permita o acerto. Então, a Prova Brasil através da avaliação de todos os descritores ali postos, trás um alinhamento do sistema [...]. Para a política nacional, é fundamental saber como esses sistemas se apresentam [...] para melhorar a qualidade da educação. Então, esse realmente foi, na educação básica, na última década, o grande ganho. [...] saber, exatamente, quem precisa melhorar e no que precisa melhorar. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

[a Prova Brasil...] facilita no sentido de direcionar o nosso trabalho, porque como ela é um indicador, indica exatamente onde nós temos que ir. Ela mostra para gente quem é [a escola] que está precisando de mais ajuda e onde está precisando de ajuda. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

[as avaliações externas...] permitiram, que vissemos [...] que a escola funciona de maneira sistemática, o que faz a gente, em termos de Secretaria, começar a pensar em funcionar como rede. Porque nós de rede, só temos a nomenclatura, trabalhamos como ilhas, e agora ou se trabalha como rede ou está fadado ao fracasso. (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

Um ponto de confluência que traçamos entre os depoimentos e as competências dispostas no Regimento Interno da SEE/DF é a compreensão da avaliação como um instrumento orientador das ações dos diversos atores, em prol da qualidade do ensino. Notamos que, para os gestores da Secretaria, as informações produzidas a partir das avaliações, possibilitam conhecer a realidade das escolas e redes para assim identificar “os caminhos a serem perseguidos” (LUCKESI, 1995, p. 43), em seus três níveis: central, intermediário e local.

Diante disso, poderíamos dizer que a avaliação é compreendida como instrumento que possibilita o alcance da qualidade da rede de ensino. No entanto, a partir dos relatos do Gestor 3-NC e do Coordenador 1-NI, observamos que a Prova Brasil deixa de ser instrumento para ela mesma, por meio dos resultados produzidos, atestar a qualidade de determinada instituição de ensino. Temos, assim, uma distorção do papel da avaliação que, sozinha, não pode indicar quais escolas precisam melhorar e nem mostra em que elas precisam melhorar, ela apenas fornece subsídios que possibilitam essas análises.

Dentre os relatos apresentados destacamos o do Gestor 3-NC, que apresenta a avaliação como o único caminho para se alcançar o acerto. Tal como discutido por Esteban

(2003), o acerto está associado à aprendizagem, ao saber demonstrado pelos estudantes na avaliação. Sendo assim, inferimos que o espaço para análises dos erros cometidos seja pequeno, pois o que se pretende é “alinhar” o sistema ao que é cobrado pelas avaliações. Além disso, observamos uma distorção no entendimento da prática avaliativa quando ela é indicada como “caminho”, quando na realidade ela deveria ser fonte de informações que laça luzes para as diversas trilhas possíveis.

A partir da análise é possível identificar o poder de controle que o “Estado avaliador brasileiro” exerce sobre determinada rede de ensino. Na estratégia de regulação desse modelo estatal percebemos que a qualidade do ensino está atrelada àquilo que é cobrado nas avaliações. No plano do discurso oficial, os resultados da avaliação servem para subsidiar reflexões e planejamentos para aperfeiçoar a gestão pública educacional e o trabalho escolar. No entanto, na prática percebemos a ocorrência do que Bonamino (2003) debate sobre o Estado definir os critérios de avaliação e determinar hierarquicamente os padrões de qualidade, com o propósito de “alinhar” o sistema educacional às metas estabelecidas no contexto internacional.

Dessa forma, inferimos que na dinâmica do “Estado avaliador”, a SEE/DF, ao buscar o acerto via avaliação, acaba desconsiderando a complexidade e especificidade da ação pedagógica em cada unidade escolar, reduzindo a discussão da qualidade a uma questão de ordem técnica. Com efeito, o que se pretende é o ajuste da rede de ensino ao que é cobrado na avaliação nacional e não, o conhecimento aprofundado das particularidades do ensino-aprendizagem em cada uma das escolas.

Ainda dentre os depoimento apresentados anteriormente, outro que reflete as ações desse modelo estatal é o do Coordenador 2-NI, quando se refere à capacidade da avaliação contribuir para o funcionamento coeso da rede de ensino. Depreendemos desse relato, que antes da avaliação as atividades desenvolvidas nas instituições de ensino eram distintas e desarticuladas, talvez, como consequência, da própria autonomia pedagógica. Após a avaliação externa, a SEE/DF reforça sua regulação de controle, de maneira a conduzir às suas escolas ao “sucesso” estabelecido pelo governo central, a partir das notas do Ideb projetadas para cada dois anos. Como a avaliação externa produz dados sobre o desempenho das unidades escolares, a Secretaria pode verificar a discrepância do rendimento médio das escolas entre si, em cada área avaliada, tal como sugere a Tabela 4.

Tabela 4 – Maiores x menores médias de desempenho Prova Brasil (2005 e 2007) das escolas de 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental da SEE/DF

Ano	Língua Portuguesa		Matemática	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
2005	231,48	167,18	236,62	176,4
2007	231,19	162,02	247,75	176,18

Fonte: Inep/Prova Brasil/2005/2007

Diante da análise dos números expressos na tabela 4, no âmbito do DF, é possível observar, que em 2005, existia uma distância de 64 pontos nas médias das escolas que obtiveram maior e menor desempenho em Língua Portuguesa. Em 2007, esta diferença aumenta para 69,17. Na área de matemática, em 2005, a diferença entre os desempenhos é de 60,22 pontos, subindo para 71,57, em 2007. Esses números, referentes às médias de desempenho ou proficiência, evidenciam uma disparidade entre as escolas da rede local, o que poderia indicar aos gestores da SEE/DF a necessidade de rever a forma de articulação com as escolas, no intuito de tornar os dados mais equilibrados.

Todavia, acreditamos que articular os trabalhos da SEE não é estabelecer um objetivo comum para que as escolas atinjam determinado padrão de qualidade. A coesão da rede de ensino deve passar por um planejamento de ações que atenda as especificidades de cada instituição. Para tanto, é necessário que os gestores vejam os resultados das avaliações para além dos números, analisando o seu significado em termos de habilidades e competências trabalhadas por suas escolas e desenvolvidas pelos estudantes. Estas análises mais qualitativas se apóiam na escala de proficiência da Prova Brasil e, também, nas informações produzidas pelos questionários de contexto que são aplicados.

A escala de proficiência da avaliação traduz, para usar uma linguagem mais simplificada, as médias alcançadas pelos estudantes em habilidades e competências desenvolvidas. Desta forma, o número atribuído a uma instituição escolar, denominado média de desempenho ou proficiência, apresenta o desempenho médio dos alunos nas habilidades avaliadas. A partir da interpretação da escala é possível identificar, de maneira geral, quais habilidades foram desenvolvidas pelos estudantes e quais aquelas, próprias da série avaliada, eles não conseguiram desenvolver. Este tipo de análise, acompanhada da investigação dos fatores socioeconômicos, além de outras realidades do ambiente interno e externo à instituição, permitem que os números passem a ter sentido e consequência para a unidade escolar.

No entanto, durante as entrevistas com os atores dos níveis central e intermediário somente o Gestor 1-NC fez menção aos questionários de contexto, sem contudo dar maiores detalhes sobre a sua utilização. Talvez, a pouca ênfase destinada aos dados coletados pelos questionários aplicados a alunos, professores e direção das escolas participantes, seja decorrente da pequena disseminação dessas informações por parte do Inep. Pelo que pudemos identificar, nos documentos produzidos pelo MEC e INEP, o último relatório que apresenta análises de fatores associados ao desempenho foi publicado e distribuído no relatório do Saeb 2003. No que diz respeito à Prova Brasil, não localizamos nenhuma publicação, no período de 2005 a 2010, com vasta distribuição, que apresentasse os dados coletados nos questionários ou estudo de fatores associados ao desempenho. Para os pesquisadores e demais educadores interessados nessa temática que fizerem uma solicitação via e-mail ou correspondência impressa desses dados ao Inep foram disponibilizados os microdados¹¹⁶ da Prova Brasil 2007, nos quais constam todas as informações coletadas na avaliação.¹¹⁷

Com relação à análise da escala, conseguimos identificar apenas uma referência no depoimento do Coordenador 2-NI, segundo o qual costuma analisar a articulação feita entre os conteúdos distribuídos na matriz curricular da SEE/DF e a categorização dos níveis de proficiência da avaliação. No entanto, ele afirma que essa não é uma tarefa simples, pois percebeu nas visitas de acompanhamento às escolas que

[...] o professor, hoje, não consegue acompanhar como que um mesmo conteúdo pode transitar por esses níveis de proficiência e essa é uma das grandes dificuldades da rede como um todo. (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

A falta desse elemento no discurso dos atores nos remeteu às lacunas do material de divulgação da Prova Brasil, que tende a se concentrar mais na expressão numérica do desempenho, do que em sua leitura pedagógica. Sendo assim, como a interpretação da escala de proficiência não tem sido enfatizada nas disseminações de resultados, ainda existe certa dificuldade em enxergar pedagogicamente os dados da avaliação, como podemos verificar no seguinte relato.

Quando a gente consegue ter acesso aos resultados, faz toda uma análise pensando [...] não apenas no número em si, mas em quanto cada uma dessas

¹¹⁶ Os microdados consistem no menor nível de desagregação dos dados de uma pesquisa ou levantamento, retratando sob a forma de códigos numéricos o conteúdo dos questionários, as respostas dos estudantes, preservando o sigilo das informações.

¹¹⁷ Essas informações foram prestadas pela equipe técnica da Daeb/Inep, no final de 2009.

escolas cresceu ou não cresceu. A gente trabalha muito a questão dos participantes e dos não participantes e faz reagrupamentos por tipologia de escolas, reagrupamentos por [Diretoria] Regional de Ensino tentando auxiliar a escola a compreender esses números, transformado como se fossem planilhas. Isso é distribuído para as [Diretorias] Regionais de Ensino para que elas possam trabalhar com essas escolas. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

Esse Gestor compreende que a análise não pode ficar restrita à média de desempenho, ou ao Ideb, isoladamente. No entanto, os trabalhos que declarou realizar ainda não ultrapassam o campo numérico, identificando o quanto as escolas cresceram ou diminuíram nas médias e índices. Além disso, a elaboração de planilhas para as DRE indica que há uma organização dos dados em ordem crescente ou decrescente de desempenho e, possivelmente, dos índices que devem ser perseguidos, para o cumprimento das metas do Ideb.

Ainda no intuito de investigarmos o entendimento da SEE/DF frente à avaliação, questionamos aos gestores e coordenadores dos níveis central e intermediário, o que eles conheciam a respeito do processo de elaboração da Prova Brasil. No caso dos gestores do nível central, apresentados a seguir, observamos que os entrevistados sabem que a elaboração da Prova Brasil está pautada na Matriz de Referência da avaliação, na qual constam descritas todas as habilidades e competências avaliadas.

A elaboração da Prova Brasil é realizada a partir de matrizes de referências, que trazem quais serão as habilidades e conteúdos a serem avaliados, bem como as séries/anos, de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais e as propostas pedagógicas dos Estados da Federação e de alguns municípios, além das orientações para as questões. Os livros didáticos também são utilizados para a elaboração. (GESTOR 1-NC, informação escrita)

Eu vejo o edital de contratação, o trabalho do Inep com relação a isso [processo de elaboração da Prova Brasil], a constituição das matrizes, dos itens e do trabalho de pré-testagem. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

A fala do Gestor 1-NC denota que ele possui informações sobre o trabalho de construção das Matrizes de Referência da avaliação que foi coordenado pelo governo federal e contou com a consulta dos PCN, dos currículos de algumas UF e municípios e dos livros didáticos mais utilizados. Inferimos, também, que ele teve acesso ao material contendo tais Matrizes, distribuído pelo MEC, pois nessa publicação possui uma explicação sobre a construção desse documento e “orientações para as questões”. Por sua vez, o relato do Gestor 3-NC demonstra que ele conhece, além da matriz, elementos mais específicos em torno da execução da Prova Brasil, como, por exemplo, o edital no qual consta o projeto da avaliação

com seus detalhes técnicos e o processo de pilotagem dos itens antes de seu uso definitivo no teste, chamado de pré-teste.

Consideramos relevante que o nível central da SEE/DF conheça cada uma das etapas envolvidas no processo de elaboração da Prova Brasil. Desta forma, os gestores estarão mais cômnicos das informações e trabalhos que deverão ser encaminhados junto aos níveis intermediário e local.

Além de conhecer todos os passos envolvidos no planejamento e execução da Prova Brasil, ponderamos que seria fundamental a participação efetiva da SEE/DF em cada um dos seus estágios. O fato de não estarem envolvidos na construção e demais etapas da avaliação gera certa desconfiança nos dados produzidos, tal como sugerem os depoimentos a seguir:

[...] existe uma ansiedade na rede após a aplicação da Prova Brasil [em 2009]. A gente teve muitos problemas com essa aplicação, problemas de logística, provas que não chegavam [...] e, assim, não foi fácil o nosso trabalho com a contratada do MEC dentro do DF, demandou bastante paciência. Então, [...] tenho certo receio que eles [Inep e MEC] justifiquem um possível mau desempenho do DF, por conta das dificuldades da aplicação. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

Isso aí [o processo de construção da Prova Brasil] é coisa do MEC e de lá eu não sei se eles melhoram o currículo que está aqui [no DF] e depois aplicam a prova [...]. Porque isso aí é um pacote fechado e a gente só aplica. A prova vem do MEC e a gente abre no dia da aplicação e não pode nem ficar com a prova [...] não sei exatamente como é gerada essa Prova Brasil. [...] Nessas avaliações, o que é “super” perigoso é uma coisa chamada “maquiagem” que é possível fazer [dos dados] e aí o resultado na escola sai lá em cima e, às vezes, não diz a realidade. (GESTOR 1-NI, informação verbal)

Na fala do Gestor 3-NC, percebemos certa preocupação com a fidelidade dos resultados das escolas do DF na Prova Brasil. Esse fato pode fazer com que a SEE/DF não se reconheça nos dados gerados pela avaliação e, assim, não os utilize para fins de planejamento de suas ações. Já o Gestor 1-NI, responsável pela coordenação dos trabalhos junto às instituições de ensino, pelo fato de não conhecer as minúcias envolvidas na construção da Prova Brasil, sugere que os resultados podem ser adulterados.

Diante de tais depoimentos, notamos que, apesar de as informações produzidas pela Prova Brasil chegarem à Secretaria de Educação e serem reconhecidas como um instrumento sinalizador de estratégias em prol da rede, o processo avaliativo ainda está centralizado no governo central. Esta centralização da avaliação é outra marca do “Estado avaliador”, que nega o regime de colaboração entre os entes da federação, previsto na CF/1988 e reforça o seu

papel controlador e não o de promotor de um envolvimento de todas as redes com a análise pedagógica dos dados da avaliação.

Para Cury (2002), “se a avaliação é competência própria da União, ela o é também sob o regime de colaboração recíproca.” (p. 195). Sendo assim, deve ocorrer um trabalho conjunto entre os agentes públicos das três esferas do governo, em todos os processos da avaliação, com o propósito de se conseguir alcançar os objetivos da educação nacional. Segundo o autor, a não cooperação entre os entes federados pode transformar os sistemas de avaliação em um novo programa curricular, com o estabelecimento de um currículo mínimo nacional, cerceando a autonomia e a criatividade das escolas e, estabelecendo, um sofisticado e disfarçado mecanismo de controle.

Também Lapointe (1995) argumenta que os educadores e administradores tendem a olhar com certa desconfiança para os programas externos de medidas e monitoramento da educação. Diante disso, ressalta que é essencial um sério envolvimento de todos no planejamento e desenho da avaliação. O autor sugere que professores, diretores, gestores e especialistas devem ser responsáveis pela elaboração dos objetivos a serem medidos pelos instrumentos avaliativos, tais como testes e questionários e, ainda, participar da revisão e validação dos mesmos. Isto porque um maior envolvimento dos atores aumenta as possibilidades do programa se efetivar.

Acreditamos, então, que uma vez integrados e partícipes dos processos envolvidos na Prova Brasil, os gestores poderão monitorar o seu desenvolvimento assegurando uma maior credibilidade e “validade consequencial” aos dados finais. Conforme aponta Vianna (2003) essa validade diz respeito às mudanças efetivas que a avaliação pode e deve produzir, promovendo mudanças de pensamento, induzindo novas ações, contribuindo para a melhoria dos prováveis problemas diagnosticados.

Com base nessas análises, consideramos também relevante investigar se a concepção de avaliação no nível local apresenta correspondência com a dos níveis central e intermediário da SEE/DF. Sendo assim, questionamos os diretores escolares sobre o papel da avaliação externa para a educação básica. As respostas, em geral, qualificam que a importância da avaliação está na sua possibilidade de estabelecer um parâmetro para a educação ofertada no DF, tal como podemos perceber nos relatos seguintes:

No meu ver, ela [avaliação] deve servir de parâmetro para mensurar [...] se o nível do que está sendo ensinado pela nossa Secretaria [de Estado de Educação do DF] está condizente com o que está sendo dado no Brasil. Porque, assim, temos um parâmetro com os outros estados e aí a gente pode se observar num gráfico e ver em que patamar a gente está, se está num nível mais elevado ou se a gente precisa melhorar. (DIRETOR E-26)

[...] acho de suma importância a gente ter esses resultados [...] da Secretaria [de Estado de Educação do DF]. [...] não como uma competitividade que, muitas vezes, é vista por alguns gestores, mas para a gente está avaliando qual o nosso papel. [...] Como eu já tive essa oportunidade de dirigir uma escola, sem esses resultados, a gente fica achando que está ótimo ou que está ruim, e a gente não tem parâmetros [...]. (DIRETOR E1, informação verbal)

Da análise das declarações, depreendemos que a avaliação, à semelhança da compreensão dos níveis central e intermediário, é percebida como um instrumento que estabelece os parâmetros do nível de ensino que deve ser perseguido pelas instituições. Sendo assim, os melhores resultados alcançados nas avaliações são utilizados como o termômetro pelas demais instituições para saberem se estão desenvolvendo um bom trabalho de ensino-aprendizagem. Os diretores apontam, um papel somativo da avaliação, uma vez que o foco de seus relatos está nos resultados finais, expressos pelas proficiências, sem se aterem às particulares do contexto de sua localidade.

Consideramos, tal como apontam Freitas e Sousa (2009), que nas análises dos desempenhos alcançados, as escolas devem ficar atentas para não tomarem como ponto de referência outras instituições, visto que cada escola é única, devendo primeiro olhar para suas próprias práticas cotidianas. Sem dúvida, a média alcançada por outras UF e pelo DF devem ser levadas em conta nas análises, no entanto, as comparações devem ser feitas com cautela, buscando identificar as diferenças entre as UF, as especificidades da escola e do público atendido.

Ainda com relação à avaliação externa Prova Brasil, os atores da instituição E1, de maneira geral, a consideram uma boa iniciativa do governo federal visto que possibilita unificar o ensino, para que todos os cidadãos tenham acesso a um mesmo nível de educação, como sugerem os relatos descritos a seguir.

[...] acho que [a avaliação] visa unificar o processo de ensino: é o que eu entendo da Prova Brasil. [...] ela é da mesma [forma] para todos, então, a minha ideia é que ela unifique o processo de ensino aprendizagem, [...] no sentido de saber se o que está sendo dado [aprendido nas escolas é] da mesma forma [aprendido] em todas as escolas do Brasil. (PROFESSOR 2-E1, informação verbal)

[...] antes o ensino era mais solto: o que eu dava aqui em sala de aula, se eu fosse para outra escola, eles [os alunos] já tinham aprendido outra coisa. Agora não! Unificou [...] e está bem trabalhado, porque [o professor] sabe que vai ser cobrado e a escola quer ter uma pontuação boa. (PROFESSOR 1-E1, informação verbal)

[a Prova Brasil...] seria como um incentivo, até para uma competição. A gente está aquém, então, vamos melhorar, [...] até para estar unificando. Porque, se eu vou receber um aluno lá de Minas Gerais [...] como é que está sendo [...] o 5º ano aqui [no DF], o 5º ano lá em Minas? (PROFESSOR 3-E1, informação verbal)

Podemos notar que todos os Professores da instituição E1 consideram vantajoso o que chamam de “unificação do ensino”, pois os estudantes poderão ter acesso aos mesmos conhecimentos, independente da localidade em que esteja situada a escola em que estudam. Sendo assim, inferimos que existe uma concordância, por parte deles, de que a avaliação estimula a adoção de um currículo mínimo comum, visto como fundamental para que todas as crianças tenham acesso a um mesmo tipo de ensino. No entanto, nos questionamos: como assegurar que um currículo mínimo comum, viabilizado pela avaliação, não bloqueie a autonomia e os diversos saberes pedagógicos existentes em nossas escolas?

Outro aspecto presente no relato do Professor 3-E1 é o da avaliação como promotora da competição entre as escolas na busca por melhores resultados. A esse respeito, nos indagamos se competição instaurada entre as instituições de ensino visa a favorecer a aprendizagem dos estudantes ou a homogeneidade do ensino ofertado. Isso porque, o fato de a escola não querer ficar “aquém” na avaliação, sugere a existência de *rankings* e de uma preocupação com a “imagem da escola” ante aos colegas e não um anseio por rever e entender, por exemplo, as lacunas do PPP da instituição com o propósito de auxiliar os estudantes a superarem suas dificuldades.

Concordamos com Alves, Bonamino e Franco (2007), bem como Freitas e Sousa (2009), quando destacam que a avaliação em larga escala fornece dados valiosos para que os gestores públicos investiguem e acompanhem o desenvolvimento da política e prática educacional. Porém os depoimentos indicam que, ao invés de um monitoramento das redes de ensino, tem ocorrido uma espécie de “formatação” das escolas àquilo que é cobrado na avaliação. Levando em conta que a Matriz de Referência, na qual se pauta a Prova Brasil, é um pequeno recorte dos currículos das diferentes capitais e regiões do País, talvez o que estamos perseguindo seja uma qualidade também “mínima”.

Frente aos depoimentos, podemos identificar o cumprimento do que Cury (1998; 2002) alertou sobre as consequências da falta de cooperação dos entes federados nas etapas de

delineamento da avaliação nacional, que é o estabelecimento de um currículo mínimo e uma forma mais complexa de centralização do poder, pelo governo federal. Desta forma, as instituições de ensino vão perdendo, gradativamente, e sem perceber, a autonomia no trabalho pedagógico, pois terminam dando prioridade em seus planejamentos às questões cobradas pela avaliação nacional, situação evidenciada nos seguintes depoimentos:

Com o resultado [da Prova Brasil] a escola pode reorganizar as estratégias e os conteúdos considerando os que são mais relevantes, [...] não só para o aluno, como também para atender as cobranças e exigências das provas como um todo. (PROFESSOR 2-E26, informação verbal)

[...] estamos dando, desde o primeiro ano, provas aos moldes da Prova Brasil com textos, contextualizadas e grandes. Porque para uma criança uma prova de quatro folhas consecutivas é muito, ela cansa, mas ela vai aos poucos [...] se inteirando dessa coisa. (PEDAGÓGICO E26, informação verbal)

[...] antes, a gente não tinha esse compasso, você sabia que tinha o ano inteiro para trabalhar [...]. Hoje, não, muda-se isso [...]. Olha um exemplo: a gente trabalhava frações no terceiro bimestre, os números decimais no quarto, mas [agora] a gente já antecipa porque são assuntos que caem nessas provinhas. Então, se o aluno não viu [o conteúdo], com certeza a média da escola vai cair. Porque? não é culpa do aluno e nem do professor, porque ele não deu ainda o conteúdo. (PROFESSOR 4-E1, informação verbal)

Verificamos que as duas instituições pesquisadas buscam redefinir o conteúdo programático no intuito de atender ao que é cobrado pela Prova Brasil. Como a avaliação é geralmente aplicada antes do término do ano letivo, as escolas antecipam os conteúdos para que os estudantes consigam responder aos testes e, assim, garantam uma boa média de desempenho para a escola. Apesar de a avaliação poder trazer novos elementos que podem contribuir para diversificar o trabalho pedagógico do professor, com novos textos, novas abordagens, existe uma tendência em treinar as crianças para se habituarem com o tamanho da prova, com seus textos e comandos.

Temos, assim, um risco de a avaliação nacional ocasionar o que Broadfoot (2000) chama de “colonização das atitudes profissionais”, ação típica do “Estado avaliador”, pois as escolas passam a ser responsabilizadas e se sentem pressionadas a atingir maiores médias nas avaliações. Ponderamos que essa “colonização de atitudes” tem sua raiz na própria falta de integração entre o governo federal e SEE/DF. Como os gestores do nível central não participam da construção da Prova Brasil, também há uma forte possibilidade deles reproduzirem a disseminação dos resultados realizada pelo governo federal. Com efeito, o trabalho com as escolas possui foco em estratégias para alcançar maiores índices e não numa

dinâmica de reflexão e estudo que permita conhecer a fundo as potencialidades e peculiaridades de cada instituição.

Diante disso, uma nova forma de controle se instaura por meio de uma autorregulação burocrática da escola, que busca sempre alcançar as melhores posições no *ranking* escolar. Na fala do Pedagógico E1 temos claro que a corrida pelas médias na avaliação e os *rankings* são uma realidade na rede do DF.

[...] essa avaliação externa para todos é muita competitividade. Ela devia ser para fazer um redimensionamento do que não está legal, mas vejo muito como uma competição: qual a escola que está lá em cima? qual que está lá embaixo? O objetivo é para melhorar o ensino. (PEDAGÓGICO E1, informação verbal)

No depoimento do Pedagógico E1 verificamos que a ênfase dada aos resultados da avaliação está voltada para o seu valor numérico e não no significado pedagógico. Esse dado reforça a nossa impressão de que prevalece uma concepção técnica de qualidade, a qual pode ser instaurada e potencializada a partir de atividades pedagógicas que visem aumentar as notas ou pontos obtidos. Diante dessa visão de qualidade e da própria avaliação educacional e dos poucos espaços criados para uma real análise de seus objetivos fica difícil evitar que tudo se reduza aos *rankings* e competições.

De acordo com Cury (2002), a competitividade ocorre porque, no mínimo, ao disseminar seus resultados, a avaliação acarreta um maior ou menor (des)prestígio da escola frente a seus pares e a sociedade. Segundo o autor, esta competição se inspira no jogo do mercado, deixando de lado os objetivos e especificidades da educação básica conquistados e proclamados na LDB, Lei 9.394/1996. Além disso, reflete uma visão hierárquica da federação que tende a estimular uma avaliação única, uniforme e quantitativa.

Podemos, então, dizer que a autorregulação burocrática decorre do *accountability* burocrático resultante da regulação nacional exercida pelo “Estado avaliador brasileiro”, a partir da Prova Brasil. Nesse caso, consideramos que a prestação de contas produzida pela avaliação não gera a autorregulação, entendida por Kells (1999) como uma autoavaliação das escolas. Isso porque conforme ele argumenta, quando as instituições possuem uma forte regulação do governo elas se tornam menos reflexivas e cooperativas, pois não participam do controle e as orientações educacionais.

Também é possível observar que, ao mesmo tempo, essa política de avaliação nacional, responde às orientações da regulação transnacional, explicitada por Barroso (2006), que busca adequar os sistemas educacionais às demandas do mercado competitivo.

Outro elemento presente na concepção de alguns atores da instituição E26 é o da avaliação está relacionada a interesses políticos, como podemos observar nas seguintes declarações.

[...] na Secretaria de [Estado de] Educação [do DF] eu vejo que [a avaliação] é uma questão extremamente política. [...] de acordo com o governo ou Secretário de Educação, isso tem nuances diferenciadas, a cobrança é um pouco maior ou menor, mas a prova nacional é obrigatória. E não achei [a obrigatoriedade] ruim não, eu achei boa. [...] a gente precisa nivelar as nossas crianças, ou, pelo menos, o máximo possível, com as escolas particulares de qualidade. (PEDAGÓGICO E-26, informação verbal)

Do ponto de vista político a gente sabe que isso tem um envolvimento e interesse muito grande [...] mas, tirando essa parte, a gente vê a importância dessas provas. A Prova Brasil [...] sem querer, provocou uma amostra [...] daquilo que tem que ser mexido, para procurar as estratégias e as intervenções que são necessárias para corrigir esse percurso de país subdesenvolvido que a gente era. (PROFESSOR 3-E26, informação verbal)

Nas falas do Pedagógico e do Professor 3 da escola E26, o destaque dado aos interesses políticos em torno da avaliação, nos revela que a escola percebe a Prova Brasil como uma determinação das autoridades governamentais. Tal dado denota que esses atores escolares não se percebem parceiros do processo avaliativo e, provavelmente, por isso, se sentem cobrados e preocupados em atingir boas classificações. Além disso, a importância atribuída à avaliação nacional parece relaciona à sua capacidade de nivelar o ensino à qualidade das escolas da iniciativa privada ou dos países desenvolvidos. Nesse ponto, podemos notar a sutileza da ideologia neoliberal, debatida no primeiro capítulo, que se incorpora ao discurso dos profissionais da educação, tendendo a identificar a superioridade do privado ou do mercado ao público e estatal.

Na fala do Professor 2, também da instituição E26, observamos que a avaliação é apreendida mais como um instrumento de monitoramento e controle das redes escolares pelo governo, do que uma parceira no planejamento das atividades pedagógicas.

A avaliação é uma referência para as questões políticas, para analisar como está o ensino, para o governo. O papel dela é para detectar as falhas e o governo pode ter um retorno do investimento, para ver como está o nível de ensino. O papel não é prejudicar a escola [...]. (PROFESSOR 2-E26, informação verbal)

Consideramos que a ênfase na questão política dada pela escola E26 seja decorrência do fato de a média da instituição ter sido baixa na avaliação em 2007. Sendo assim,

provavelmente, ocorreram maiores cobranças por parte dos níveis central e intermediário da SEE/DF para a melhoria das médias da instituição.

Com base no exposto, verificamos que há uma aceitação das duas escolas pesquisadas pela Prova Brasil, visto que ela oferece uma referência para condução das atividades. Todavia, percebemos que ainda há um foco grande nas medidas e classificações produzidas. O motivo para essa prática talvez esteja relacionado ao fato de essas escolas, assim como os dois outros níveis da SEE/DF, não participarem e, por isso, não terem clareza de todas as etapas envolvidas no processo avaliativo proposto pelo governo federal.

4.3 A Prova Brasil e a regul(ação) na SEE/DF

Conforme mencionamos nos capítulos anteriores, as avaliações inauguram uma nova forma de gerir o sistema educacional, conhecida como regulação. Na base do processo regulatório das instituições e redes de ensino encontramos as avaliações, tal como nos aponta Kells (1999b). Sendo assim, são as atividades avaliativas que fornecem aos gestores públicos informações sistemáticas sobre a realidade educacional, possibilitando monitorar e controlar em que grau suas normas e orientações têm sido efetivadas. Além disso, as análises dos dados coletados periodicamente contribuem para equilibrar, (re)ajustar e transformar as instituições, com vistas a alcançar determinado padrão de qualidade.

No que diz respeito ao campo das políticas públicas, consideramos tal como apontam Barroso (2006) e Dupriez e Maroy (2000), que o processo de regulação compreende dois fenômenos. Um primeiro, de caráter mais institucional e de controle, no qual uma autoridade legítima, neste caso a SEE/DF, prescreve as políticas, orientações e normas que devem ser executadas pela rede de ensino. O segundo é de ordem situacional, autônoma e diz respeito à forma como os vários e distintos atores que compõem o sistema de ensino vão se apropriar, aplicar e transformar as regras, orientações e políticas oriundas da regulação institucional.

Diante disso e levando em conta que a formulação de políticas públicas faz parte do processo regulatório, ponderamos sobre a relevância de compreender como a SEE/DF se articula com os níveis intermediário e local, com o fim de orientar e mobilizá-los para a realização da Prova Brasil. Acreditamos que se os dados da avaliação são utilizados para a regulação da rede de ensino, tendo como meta a sua qualidade, a SEE/DF deve envolver todos

os atores dos seus diversos setores e níveis, buscando correlacionar a regulação de controle com a autônoma, como sugere Reynaud (1988).

Tendo em vista o organograma da SEE/DF (Figura 6) e o depoimento dos atores entrevistados, elaboramos a Figura 7 para ilustrar como o processo de regulação ocorre na Secretaria.

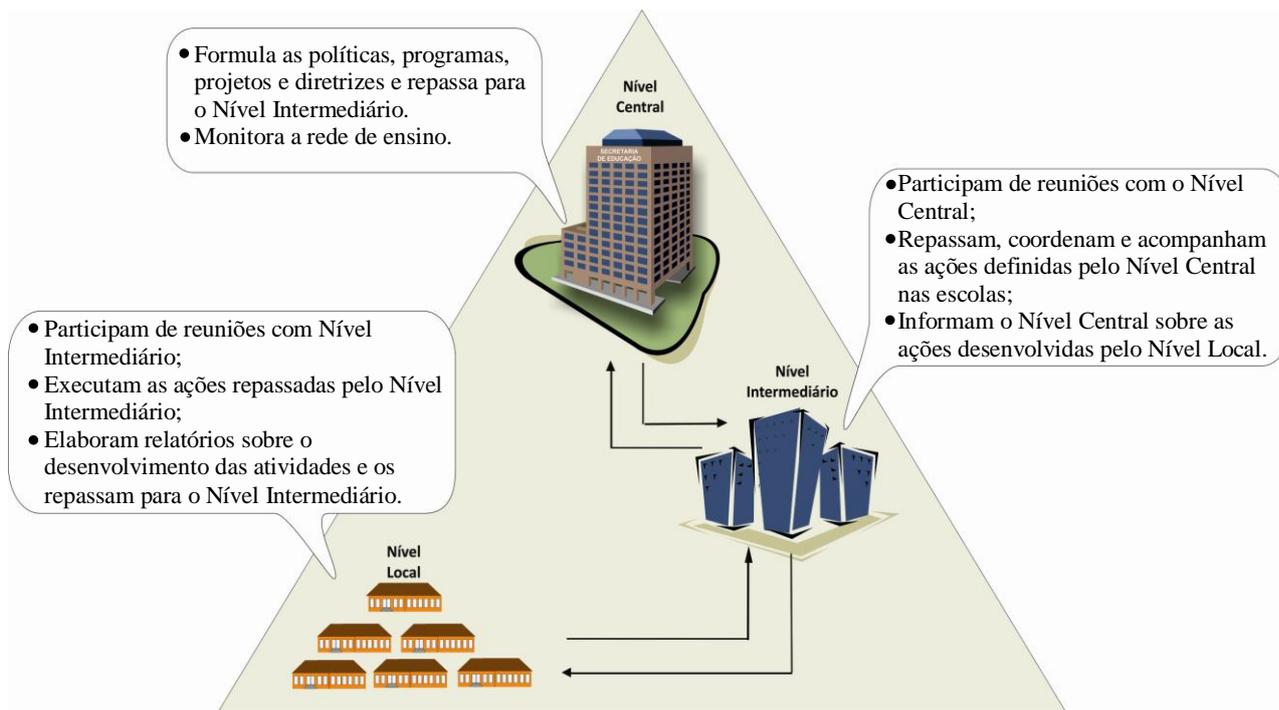


Figura 7 – Processo de Regulação da SEE/DF 2010

Da análise da Figura 6 depreendemos que as relações são verticalizadas. O nível central é o responsável direto pela elaboração das políticas e estratégias de ação para toda a rede de ensino. O nível intermediário recebe as orientações do nível central e as repassa, coordena e monitora no nível local. Por sua vez, o nível local elabora suas propostas pedagógicas e relatórios dos projetos e programas e enviam para o nível intermediário. Os projetos pedagógicos e relatórios enviados pelas escolas são analisados e aprovados pelo nível intermediário. Por fim, o nível intermediário elabora seu plano de ação anual e, se demandado, elabora relatórios com a descrição das atividades desenvolvidas para o nível central.

Para obtermos elementos que nos permitissem conhecer até que ponto a Prova Brasil é utilizada para a regulação da rede de ensino pela SEE/DF e o tipo de processo regulatório

que prevalece nesse órgão, investigamos como os trabalhos com a avaliação nacional acontecem nos três níveis.

Para os gestores do nível central, questionamos como a SEE/DF se articula com as DRE para aplicar a avaliação e, depois, divulgar e utilizar seus resultados. O Gestor 1-NC não respondeu a esta questão, informando que se trata de uma ação de responsabilidade da coordenação do Gestor 3-NC. Consideramos que a não resposta daquele gestor possa ser decorrência do seu pouco tempo no cargo, pois o Regimento Interno da Secretaria sugere que a subsecretaria gerida por ele deve trabalhar articulada com a coordenação do Gestor 3-NC. A respeito das atividades de preparação da rede de ensino do DF para a Prova Brasil, promovidas por sua coordenação, esse último Gestor fez a seguinte declaração:

[...] a gente faz todo aquele trabalho de “treinamento” das escolas, divulgação da aplicação, [...] o ano inteiro desde 2007, [...] a gente tem buscado trabalhar a Prova Brasil não só no dia da prova, porque só no dia da prova não adianta, as escolas precisam conhecer o processo como um todo. [...] O primeiro trabalho foi: por que de uma avaliação externa? Pois existia muita resistência [...] agora a gente já consegue estar num [sic] outro discurso: [...] O que significa esse número? Que juízo de valor a gente tem que fazer [...] desse número para que essa escola possa melhorar? (GESTOR 3-NC, informação verbal)

Neste relato percebemos elementos relacionados à parte operacional da avaliação, na qual a equipe responsável pelo acompanhamento da avaliação na unidade escolar recebeu um treinamento para conhecer a data e procedimentos relacionados à aplicação. Com relação às atividades empreendidas em 2007, o Gestor estava se reportando a uma oficina pedagógica coordenada pelo nível central da SEE/DF, da qual participaram diretores e coordenadores pedagógicos do nível local, dirigentes e coordenadores do nível intermediário. O objetivo da oficina era informar os objetivos e metodologia da Prova Brasil. Na ocasião apresentaram as Matrizes de Referência e exemplos de construção do teste, além de preparar a rede para uma avaliação que seria promovida, algumas semanas antes da Prova Brasil, a denominada “Prova Brasília”. Dentre os objetivos dessa Prova, apresentada no capítulo 2, estavam a realização de um diagnóstico do aprendizado dos estudantes para auxiliar no planejamento dos trabalhos da rede em 2008, bem como a preparação das escolas para a 2ª edição da avaliação nacional.

Podemos inferir que esta atividade empreendida pela SEE/DF foi desencadeada pela primeira publicação do Ideb e das projeções das metas que deveriam ser alcançadas pelas unidades escolares e redes de cada UF, de dois em dois anos. Isto porque os dados gerados na Prova Brasil compõem as medidas utilizadas para a construção do Ideb, o que justifica a

atenção com o preparo das equipes escolares. Nesse sentido, o Ideb e a Prova Brasil podem ser considerados fortes instrumentos de regulação nacional, utilizados pelo “Estado avaliador brasileiro”. Nossa constatação se apóia no conceito de regulação nacional construído por Barroso (2006). Para o autor, tal modalidade de regulação é caracterizada pela influência das autoridades públicas, por meio de normas, determinações e constrangimentos, nas escolas do País.

Observamos, nessa lógica, que a regulação do “Estado avaliador” foi se desenvolvendo sucintamente no País. Em princípio, com a LDB/1996, o Estado legalizou a avaliação nacional e atribuiu a sua coordenação ao governo federal. Depois, com a implementação da Prova Brasil e do Ideb, ele introduziu um dos seus principais instrumentos regulatórios, o *accountability* burocrático, como verificamos na seção 4.2.1. Os efeitos desse mecanismo de prestação de contas aparecem na fala do Gestor 3-NC, quando ele menciona a necessidade de informar as escolas sobre a avaliação, de maneira a minimizar as oposições. Em um segundo trecho da fala desse mesmo Gestor, o impacto fica mais ressaltado, como observamos a seguir:

[...] as [Diretorias] Regionais [de Ensino] [...] estão muito mais ansiosas com o Ideb do que com a Prova Brasil. [...] em algum momento desse processo de 2005 para cá, eles estão muito preocupados se o número vai ser atingido do que, se eu não atingir aonde foi que teve a falha e como eu posso corrigir. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

O referido Gestor demarca que em determinado momento, a preocupação das DRE ficou centrada na nota a ser alcançada no Ideb e não na discussão e análise do diagnóstico gerado pela avaliação. Talvez, esse momento ao qual se refere, esteja compreendido após o lançamento oficial do Ideb, em 2007. Antes disso, na primeira disseminação de resultados da Prova Brasil, em 2006, eram apresentados as médias de desempenho nas duas áreas avaliadas. Com a criação do Ideb, todos estão preocupados em conhecer quem recebeu ou não o “atestado de qualidade”, o que deixa as escolas muito mais expostas a críticas e cobranças.

Também buscamos conhecer como o Nível Intermediário da SEE/DF recebe e repassa as orientações sobre a Prova Brasil. O Gestor 1-NI confirmou que as informações pertinentes à avaliação chegam do nível central, no entanto, alguns dos elementos que ele apresenta destoam dessa instância, como podemos notar no relato a seguir:

[...] a logística [de] toda [a avaliação] é dada pela Secretaria de [Estado de] Educação. [...] o próprio professor, os atores da escola, aplicam a prova, corrigem tudo baseado lá no gabarito e encaminham [para a Diretoria Regional de Ensino – DRE]. [...] Aí, [na DRE], existem os coordenadores

intermediários que fazem o acompanhamento [...] e tem a coordenação da escola, que sempre se reúne esporadicamente [*sic*], mas tem um período de fazer suas avaliações, fazer seus *feedbacks*. (GESTOR 1-NI, informação verbal)

Em princípio, parece que o Gestor 1-NI desconhece os processos específicos da Prova Brasil, visto que a aplicação e correção da avaliação são realizadas por agentes externos à escola, e não pelos próprios professores. A única avaliação promovida no âmbito do governo federal, que pode ser aplicada e corrigida pelos atores escolares, é a Provinha Brasil, criada pelo Inep e MEC, em 2008. Essa avaliação é destinada aos alunos que estão na(o) 1ª série/2º ano de escolarização e tem como objetivo promover um diagnóstico inicial do nível de alfabetização das crianças para, posteriormente, comparar os seus avanços. Para tanto, o Inep elabora os instrumentos¹¹⁸ de avaliação e o MEC os distribui para todas as escolas no início e término do ano letivo. A ideia é que professores apliquem e corrijam a prova, podendo identificar em que nível de alfabetização estão seus alunos, ainda no início do processo de escolarização, para depois, com a segunda aplicação, verificar a evolução das crianças após as atividades desenvolvidas no decorrer do ano escolar. Todavia, essa avaliação não gera dados por rede de ensino e não é utilizada para o cálculo do Ideb, inclusive, a sua aplicação pelas redes, até o momento, não é obrigatória

Outro elemento na fala do Gestor 1-NI que reforça a verticalização nas articulações da SEE/DF diz respeito ao fluxo das informações. A coordenação do nível central se reúne com a do nível intermediário para orientar a equipe respeito da Prova Brasil. Por sua vez, os coordenadores do nível intermediário repassam tais orientações recebidas para os coordenadores na escola e cabe a estes últimos informarem seus respectivos professores.

O Coordenador 1-NI, responsável por acompanhar todas as atividades e assuntos ligados à avaliação na DRET, ao falar especificamente sobre o trabalho de aplicação da Prova Brasil, mencionou ter recebido todas as explicações, por meio da empresa contratada pelo Inep e não dos gestores do nível central.

¹¹⁸ Os instrumentos dessa avaliação estão organizados no Kit da Provinha Brasil, que contém sete cadernos: (a) Informe ao Gestor: com informações gerais sobre o propósito da avaliação para os gestores públicos; (b) Passo a Passo: com a contextualização da avaliação, referencial teórico e metodológico; (c) Caderno do Professor I-Orientações Gerais: informações para os professores sobre a avaliação e dos seus possíveis benefícios; (d) Caderno do Professor II – Manual de aplicação: contém o teste dos alunos com as orientações de como aplicá-lo; (e) Guia de Correção e Interpretação dos resultados: com gabarito das questões e explicação de como corrigir e interpretar os resultados; (f) Caderno do Aluno: teste que será respondido pelas crianças que estão no 2º ano de escolarização; (g) Orientações sobre a Prática: informativo com programas de formação coordenados pelo MEC.

[...] De cada [Diretoria] Regional [de Ensino] foram selecionadas pessoas que seriam coordenadores, porque é uma empresa privada que elabora essa prova e passa orientações. Eles [da empresa] convocam a Secretaria [de Estado de Educação do DF], primeiro pedem para o chefe de núcleo indicar nomes de pessoas que serão os coordenadores. Após essa indicação, eles nos convocam e nós participamos dessa formação, dessa “capacitação” para aplicação e a partir, daí é que a gente faz todo esse repasse [para as escolas]. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

Nesse depoimento identificamos uma etapa que, de fato, ocorre nos preparativos da Prova Brasil estando descrita no Projeto Básico da avaliação, que diz respeito à constituição e treinamento das equipes de trabalho de campo. Tal como enfatiza Vianna (2005), uma avaliação externa requer um planejamento cauteloso de suas etapas, de maneira a assegurar sua padronização e a fidelidade dos dados produzidos. Sendo assim, ao finalizar o processo licitatório, a empresa contratada pelo Inep tem dentro de suas funções a de selecionar e treinar as equipes que vão aplicar os testes da Prova Brasil nas escolas.

Todavia, observamos certo desencontro entre as informações repassadas pelo nível central e a compreensão delas pelo nível intermediário, pois não é a empresa quem convoca e solicita a indicação de nomes para a SEE/DF. Um dos primeiros contatos realizados com todas as 27 SEE parte do Presidente do Inep, que solicita a colaboração dos Secretários de Estado de Educação para a viabilização da Prova Brasil e pede a indicação oficial de um servidor, para atuar como interlocutor junto ao órgão. No caso da SEE/DF, o interlocutor indicado foi um membro da Caedu, que participou de reuniões, primeiro com o Inep, que informou sobre a empresa contratada, da agenda dos trabalhos e da base de dados contendo a relação de escolas participantes.¹¹⁹

Em um segundo momento, os servidores indicados pelos 27 Secretários de Estado de Educação participaram de um treinamento realizado pela empresa, sob a coordenação do Inep, para serem coordenadores da logística de aplicação em seus estados e no DF. Após participarem desse processo, os servidores colaboraram indicando, no âmbito de suas SEE, os profissionais com o perfil requerido para ser aplicador ou multiplicador da avaliação¹²⁰. Os

¹¹⁹ Como servidora do Inep, atuando na Daeb, que coordena as ações do Saeb, no período de novembro de 2005 a abril de 2010, foi possível acompanhar de perto os procedimentos e comunicações oficiais do Inep para organizar e solicitar a participação das SEE na avaliação nacional.

¹²⁰ Para ser aplicador da Prova Brasil é necessário ter graduação e experiência docente. Os aplicadores da 4ª série/5º ano Ensino Fundamental precisam comprovar que já atuaram ou atuam nesta etapa do ensino. Os multiplicadores são aqueles profissionais que coordenam e acompanham um grupo de 15 aplicadores, que podem fazer no máximo 14 aplicações cada um. Sendo assim, o multiplicador acompanha até 210 aplicações. Para ser multiplicador é requerido graduação em qualquer área e ao menos uma experiência no planejamento, coordenação ou supervisão da execução de instrumentos em avaliações externa de estudantes ou sistemas de ensino. (BRASIL, 2007c)

aplicadores e multiplicadores participam de uma formação específica para a aplicação que foi ministrada pela empresa e acompanhada pelo membro indicado pela Caedu.¹²¹

Diante do exposto, notamos que ocorre certo ruído na comunicação que sai do Inep, chega ao nível central e são repassados para o nível intermediário da SEE/DF. Reconhecemos que a Prova Brasil é uma avaliação de grande porte e com isso, sem dúvida, a empresa contratada esteja mais próxima das equipes que coordenam o trabalho de campo da avaliação. Mas, apesar da parte burocrática envolvida nessas etapas, consideramos relevante que os atores da SEE/DF, especialmente os da DRE, que coordenam as atividades de avaliação junto às escolas, tenham maior clareza sobre elas.

O entendimento global dos processos e participação ativa da Secretaria poderia colaborar para que seus membros se percebessem como parceiros do governo federal na execução da Prova Brasil, como ainda, alude o Coordenador 1-NI:

O MEC deveria estar mais junto da gente [DRE]. Acho que isso faltou um pouco, o que não acontece com o Siade, porque o Siade como é da Secretaria de Educação, a gente já tem isso mais forte, porque a gente é capacitado, as informações chegam. A gente tem uma parceria muito boa com o pessoal da coordenação do Siade, eles estão em comunicação com a gente o tempo todo e a gente com a escola [...]. Já o programa da Prova Brasil é diferente, a gente já fica mais afastado, já não tem a quem recorrer, eu não tenho um suporte, no Siade eu tenho [...] na Prova Brasil não, a gente faz a aplicação e se tem dúvida, se tem problema na hora ou depois, fica sem solução mesmo, e isso é ruim. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

Um primeiro elemento que nos chama a atenção no relato é que não há clareza a respeito do papel do MEC e do Inep na execução da avaliação. Talvez esses órgãos federais não tenham demarcado bem as suas funções quanto à Prova Brasil. No entanto, o Projeto Básico da avaliação traz o Inep como o responsável direto pelo delineamento e execução da avaliação. Sendo assim, em princípio, caberia a ele dispor de estratégias para sanar dúvidas e prestar os esclarecimentos.

Além disso, um ponto importante é que o Coordenador 1-NI não percebe a DRET como parceira da Prova Brasil, mas apenas responsável pela sua execução, visto que precisa aplicar os testes mesmo sem ter as suas dúvidas sanadas. Diferente é a percepção frente à avaliação promovida pela SEE/DF, o Siade, enfatizado por oferecer mais informações, estar mais próxima da DRET e atender suas necessidades.

¹²¹ Cabe esclarecer que a empresa firma um contrato com os aplicadores e é responsável direta pelo pagamento dos trabalhos prestados por estes profissionais.

Podemos inferir que tal situação seja ocasionada pela falta de uma parceria recíproca entre os entes da federação, como assinalou Cury (2002). Desta forma, se o nível central da SEE/DF não está envolvido ativamente em todas as atividades, possivelmente também se veja como um executor da avaliação promovida pelo governo federal. Com isso, os dados encaminhados para o nível intermediário são apenas aqueles que viabilizam a operacionalidade da avaliação.

O Coordenador 2-NI, diferente do Coordenador 1-NI, pois declara que a equipe do nível central da SEE/DF organiza reuniões para o repasse das informações referentes à Prova Brasil ao nível intermediário e, quando necessário, realiza formações. No entanto, diante da complexidade em torno da avaliação, ele considera que esse trabalho não consegue responder todas as dúvidas existentes. Esse coordenador reconhece existir na SEE/DF uma equipe constituída para acompanhar os trabalhos da Prova Brasil na rede, que fica responsável por

[...] repassar para as DRE via reunião e, às vezes, [...] formação, quando necessário, para que essa DRE possam repassar para as escolas [...] isso não é satisfatório. [...]. Por que, quando você não tem um instrumento que permite uma avaliação simplória [*sic*], [didática] que possa atingir todos os professores. Você fica refém de cálculos [que...] não chegam muito claros aos professores. Então é obvio que haja ruído na comunicação, precisaria aprimorar tornar [...] mais objetiva, mais específica, não só a comunicação desses dados, como, também, as ações a partir do que os dados geram. (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

Percebemos que existe uma demanda por informativos que permitam às equipes dos níveis intermediário e local conhecerem como são calculadas as médias da Prova Brasil e a nota do Ideb e, principalmente, o que elas significam e como podem ser utilizadas. Esse esclarecimento requerido pelo nível intermediário, provavelmente, não chega ao nível central, porque como vimos na seção 4.2., o Inep e MEC não disseminaram materiais que permitissem uma discussão mais didática dos resultados produzidos. Diante disso, nos questionamos: se o nível intermediário tem dúvidas a respeito da Prova Brasil, como ele orientará as escolas para que elas possam ver a avaliação como parceira do trabalho de ensino-aprendizagem?

Conforme mencionam Arredondo e Diago (2009), a avaliação não pode finalizar nas medidas e classificações que produz, pois essas são apenas fontes para a tomada de decisão, a qual caracteriza o ação de avaliar. Sendo assim, considerando a complexidade metodológica em torno da Prova Brasil, seria fundamental a existência de orientações que conduzissem os gestores escolares a reverter os dados gerados em ações concretas em prol da

rede de ensino. Assim, os atores escolares não se viriam como “refêns de cálculos”, mas sim corresponsáveis pela avaliação.

Frente ao exposto, percebemos que a articulação existente entre o governo federal e o nível central e, posteriormente, com o nível intermediário da SEE/DF é mais mecânica. Tal constatação se justifica porque existe uma transmissão de informações relacionadas a aplicação da avaliação sem, contudo, ocorrer discussões sobre o significado dos resultados.

Com efeito, tudo indica que a SEE/DF, seguindo a mesma dinâmica da regulação nacional de controle, empreendida pelo “Estado avaliador”, promove na sua rede uma microrregulação para supervisionar o cumprimento das metas estabelecidas.

Após termos esses elementos sobre a comunicação entre os níveis central e intermediário da SEE/DF, buscamos analisar seus desdobramentos no nível local. Sendo assim, questionamos aos sujeitos do nível intermediário sobre a articulação que realizam com as escolas, no intuito de prepará-las para a Prova Brasil. O Gestor 1-NI menciona que dentro da DRET, a equipe do NMP é a responsável por preparar as escolas para a participarem da Prova Brasil. Segundo o referido Gestor, essa preparação ocorre

[...] só a nível [*sic*] de informação, com certeza. No máximo, eles [da equipe do NMP] dizem para a direção [da escola] que vai acontecer [a avaliação] e através da direção chega na coordenação [pedagógica da escola] que a prova é tal dia e deve ser aplicado dessa forma [...]. Porque, às vezes, é acompanhado de questionário para família e [o aluno] leva o questionário e traz [para a escola]. Então, dão a explicação nesse sentido. (GESTOR 1-NI, informação verbal).

De acordo com o depoimento desse gestor, não há uma conscientização das escolas sobre a Prova Brasil. Os informes encaminhados dizem respeito a aspectos operacionais, como data e procedimentos de aplicação. Todavia, ao se reportar a aplicação de questionário para família, percebemos que ele se confundiu apresentando instrumentos utilizados na avaliação promovida pela SEE/DF, o Siade. Tal fato nos leva a supor que as práticas da avaliação local estão mais incorporadas no cotidiano da DRET, do que a avaliação nacional objeto desse estudo.

Para nos certificarmos de como as escolas são preparadas para a avaliação nacional, indagamos aos Coordenadores 1-NI e 2-NI, membros do NMP sobre os trabalhos desenvolvidos pela DRE junto às instituições de ensino para mobilizá-las para a Prova Brasil. A declaração de ambos é coerente com a fala do Gestor 1-NI, pois eles informam que a atividade desenvolvida pela DRET visa a orientar as equipes escolares sobre os

procedimentos que devem ser adotados no dia da Prova Brasil, tal como podemos constatar a seguir:

Nós [do NMP] fizemos reunião com os diretores, os coordenadores [pedagógicos], explicamos como o trabalho na escola deveria ser nesses dias de avaliação. Falamos da importância de fazer uma conscientização com os alunos, da importância da avaliação. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

[...] fazemos uma reunião com todos os gestores [escolares] e passamos todo o protocolo da Prova Brasil. No dia da prova [...] todos os coordenadores intermediários da DRET percorrem todas as escolas verificando se há necessidade de mais pólos que ajudem na aplicação ou para uma questão ou outra que o professor não tenha entendido [...]. Embora ficamos sempre sabendo da prova, na sua abertura, nós não temos acesso a prova anteriormente, nem participamos do seu planejamento. [...] (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

Percebemos que o repasse de informações do nível intermediário para as escolas acontece de forma similar do que eles receberam do nível central. Sendo assim, temos, apenas, a transmissão de procedimentos operacionais de um nível para o outro.

Notamos na fala do Coordenador 2-NI, que há uma preocupação e envolvimento da equipe do NMP/DRET com a parte de logística de aplicação do teste. O “protocolo da Prova Brasil”, a que se refere o Coordenador, provavelmente seja o manual de aplicação, com todas as orientações e normas para se aplicar o teste nas instituições de ensino. Sendo assim, parece que a participação mais efetiva da SEE/DF acontece, apenas, nessa fase do processo avaliativo, na qual não há o que ser negociado ou discutido, mas apenas executado. Todavia, consideramos que esse acompanhamento realizado pela DRET, no dia da Prova Brasil, tem sua importância, pois permite o monitoramento das etapas da avaliação, colaborando com a posterior confiabilidade dos dados.

Com relação à articulação da DRET com o nível local, notamos que ela ocorre de forma verticalizada, pois não há um trabalho com o grupo de educadores da escola. Conforme podemos notar nas falas dos professores descritas a seguir, as informações são encaminhadas do nível intermediário para a direção e coordenação pedagógica:

[...] a gente fica mais a par [sobre a avaliação] pela escola, inclusive da [Diretoria] Regional [de Ensino] é a coordenadora pedagógica que recebe as informações e repassa para nós [professores]. (PROFESSOR 1-E26, informação verbal)

[...] geralmente é por via de documentos que eles [da Diretoria Regional de Ensino] encaminham as orientações para as escolas, para direção e a direção conversa com a gente [professores]. (PROFESSOR 2-E1, informação verbal)

A maneira como o nível local é informado sobre a avaliação nacional reforça que a ação empreendida pelo nível central e intermediário da SEE/DF fica centralizada no repasse mecânico dos procedimentos que devem ser seguidos no dia da aplicação do teste. Sendo assim, o que é promovido é uma microrregulação que pretende controlar a execução da Prova Brasil, em cada nível da Secretaria, conforme orientações do governo federal. O relato do Professor 4, da instituição E1, confirma essa nossa constatação, pois ele declara que

[...] tudo que acontece [na escola] são repasses de informações, direcionamentos. Tudo chega de cima para baixo [pois], há uma hierarquia. A Secretaria [de Estado de Educação do DF] encaminha às [Diretorias Regionais [de Ensino] e as Regionais, por sua vez, encaminham para as escolas, mas vem tudo já [...] pré-estabelecido, já direcionado. Então, quanto a isso aí não temos muito o que fazer. [...] é uma questão mais burocrática, administrativa e a gente é muito focado na questão pedagógica. (PROFESSOR 4-E1, informação verbal)

Verificamos que a estratégia adotada nesse chamado “repasso de informações”, não possibilita que os professores percebam a Prova Brasil, desde o momento de sua aplicação, como um instrumento que pode colaborar com os trabalhos pedagógicos da escola. No entendimento de Nevo (1997), a avaliação em larga escala que chega à escola deve se pautar em uma “abordagem baseada na escola, aproveitando as concepções atuais de avaliação educacional, e determinando orientações práticas para essa aplicação” (p. 90). Sendo assim, como não há uma estratégia de sensibilização direcionada para os assuntos e práticas que dizem respeito ao cotidiano da sala de aula, o primeiro contato do estabelecimento de ensino com a avaliação nacional acaba se reduzindo a “questões burocráticas e administrativas”.

A respeito desse “repasso” feito pelos coordenadores pedagógicos e diretores aos seus professores, todos os entrevistados mencionaram que ele ocorre nas reuniões denominadas de “coletivas”. Estas reuniões estão previstas na Portaria nº 04, de 2010, que estabelece a distribuição de carga horária dos professores em exercício na rede pública e conveniada do DF. Nas reuniões coletivas, que ocorrem uma vez na semana, todos os professores, de determinado turno, se reúnem para planejarem o trabalho pedagógico da escola. Dentre as orientações para a aplicação da Prova Brasil apresentadas aos professores nessas reuniões, destacamos as descritas a seguir, visto que englobam as respostas dos demais entrevistados:

Os professores ficam sabendo da data, do horário e as crianças são preparadas, nesse sentido, que vai ter uma pessoa diferente dentro de sala de aula, que vai ter um tempo específico para a prova [...]. (PEDAGÓGICO E26, informação verbal)

[...] eles [direção e coordenação pedagógica] passam todos os informativos [para que os professores informem suas turmas] falando que naquele dia a escola vai ter um recreio diferente, que não pode fazer barulho e que [o aluno] só pode sair [da sala de aula] até determinado horário. Depois que entrar a pessoa que vem para aplicar [o teste], o aplicador, o aluno já não pode mais ficar transitando pela escola nem os outros [alunos de turmas que não participam da prova], mas é só nesse sentido que nos informam. (PROFESSOR 1-E26)

Tais depoimentos evidenciam que o preparo das escolas, para a avaliação nacional, se concentra na transmissão daquilo que deve ser cumprido no dia da aplicação do teste. Diante disso, acreditamos que a Prova Brasil ainda não conseguiu cumprir com o seu objetivo de contribuir para uma cultura avaliativa que estimule a melhoria da qualidade do ensino, conforme previsto no Artigo 1º, § 2º, da Portaria nº 931, de 2005, que a instituiu. Mesmo que a logística da avaliação seja uma parte mais burocrática, com procedimentos a serem seguidos, a sua preparação e monitoramento é fundamental para a produção das informações. Os alunos e os professores precisam ser motivados para a o dia da avaliação: os primeiros para que façam o teste com vontade de demonstrar aquilo que aprenderam, e os segundos para que possam reestruturar suas estratégias didáticas.

De acordo com Vianna (2003), dentre os problemas que envolvem as avaliações em larga escala, um está diretamente relacionado com a motivação dos participantes, especialmente, dos alunos. Segundo este estudioso da temática, assim como a motivação no processo de ensino-aprendizagem é relevante,

[...] da mesma forma a motivação dos estudantes é importante para os trabalhos da avaliação. Entretanto, isso nem sempre ocorre e nem é objeto de consideração durante o seu processo. A avaliação é quase sempre impositiva, sem consulta a professores e muito menos a alunos. [...] como as avaliações não têm maiores consequências na vida dos avaliados, reagem os mesmos mecanicamente e respondem *à la diable* às várias questões apresentadas e, desse modo, as avaliações [...], perdem o seu significado, ainda que aos dados, resultantes de comportamentos inteiramente descompromissados, sejam aplicados procedimentos estatísticos complexos, que, por sua vez, geram todo um filosofar supostamente baseado em elementos considerados científicos e levam a decisões de repercussão [...]. (p. 15)

Da análise do autor depreendemos que, apesar de a aplicação da Prova Brasil seguir procedimentos padronizados, próprios de uma avaliação em larga escala, isso não inviabiliza

a adoção de ações que levem a comunidade escolar a discutir sobre seus efeitos e possibilidades pedagógicas. Na realidade, por se tratar de uma atividade distinta do dia-a-dia escolar, deveria desde o seu delineamento, contar com espaços de diálogo e negociação. Assim, os atores da SEE/DF, do nível central ao local, poderiam identificar em cada uma das etapas da avaliação sua função formativa, para o aprimoramento do trabalho pedagógico e somativa, para o planejamento de ações administrativas e políticas.

As avaliações em larga escala costumam possuir um número grande de questões, no caso dos testes que compõem a Prova Brasil, chegam a ter cerca de 20 questões de Língua Portuguesa e 20 de matemática que, em média, devem ser respondidas em duas horas e trinta minutos. A dinâmica das atividades escolares, com a divisão de distintos tempos e tarefas para um maior aproveitamento do estudante, não condiz com o formato de aplicação dos testes da avaliação nacional. Com toda certeza a tarefa de responder à avaliação requer maior disciplina e concentração dos estudantes: primeiro, devido ao tamanho do teste e, segundo porque eles precisam abrir mão do horário das atividades recreativas e da merenda. Além disso, enquanto respondem ao teste, os alunos devem permanecer em silêncio, sem poder fazer perguntas ao seu professor que, apesar de ficar com eles em sala de aula, não pode interferir nas suas respostas.

Os atores das duas instituições de ensino entrevistados foram unânimes ao apontar que a Prova Brasil precisa adequar a sua aplicação de forma a se aproximar da rotina escolar, como podemos constatar nas seguintes declarações:

Uma das questões, que eu acho que precisa ser revista na Prova Brasil é em relação à aplicação da prova. Primeiro, porque, ela é longa para nosso aluno. Ela poderia ser dividida, o aluno faria em dois dias, porque é muito cansativa para eles. Eles entram na escola às 8:00, eu sirvo um lanchinho para eles e eles começam a prova, por volta de 8:30. Aí, tem o intervalo dos outros [alunos de turmas que não participam da prova] e eu preciso tirar eles [*sic*] para outro espaço e aqueles que estão lá fazendo a prova ficam ansiosos, porque eles têm também aquela rotina. (DIRETOR E1, informação verbal)

A única coisa que eu vejo que precisa melhorar é na hora dos alunos fazerem a prova, porque é muito tempo. Eles não podem sair e tem aquele horário certinho do lanche, de ir ao banheiro e eles não estão acostumados com esse ritmo. [...] isso aí é um pouquinho difícil, não para mim, mas para os alunos é muito cansativo. Poderia ser dividida, ter um pouquinho mais de flexibilidade, mas fica igual concurso. (PROFESSOR 1-E26, informação verbal)

Podemos observar nos depoimentos elementos referentes à aplicação padronizada de um instrumento de avaliação em larga escala, como: (i) reorganização do horário das

atividades dos estudantes, para que eles façam o teste sem interrupções; (ii) controle da saída e entrada na sala de aula; (iii) tempo mínimo e máximo de aplicação do teste entre outros. Procedimentos padronizados são imprescindíveis nesse tipo de avaliação, pois asseguram que as escolas e os estudantes espalhados no território nacional tenham as mesmas condições para responder ao teste. Dessa forma, não é possível alegar que uma escola teve melhor resultado porque contou com mais tempo para fazer a avaliação ou com um horário especial.

No entanto, diante da observação dos entrevistados sobre o cansaço e ansiedade dos alunos com a dinâmica diferenciada da avaliação, consideramos aos menos dois aspectos devem ser considerados pelos gestores públicos e especialistas em avaliação externa: (i) a necessidade de empreender uma metavaliação¹²² dos procedimentos adotados na avaliação externa; e (ii) viabilizar estratégias que estreitem os laços entre a Prova Brasil e a avaliação escolar.

A necessidade da metavaliação se justifica, pois, como alertou Vianna (2003), existe uma forte possibilidade dos estudantes não se dedicarem a responder todos os itens que sabem do teste. Diante disso, nem mesmo a mais sofisticada teoria estatística utilizada para as análises, pode garantir que os resultados da avaliação expressem verdadeiramente as habilidades desenvolvidas pelos alunos. Por outro lado, acreditamos que se fossem realizadas atividades em que os professores pudessem entender como as avaliações externas são elaboradas, no que elas podem contribuir com as avaliações escolares, que sentido pedagógico pode ser atribuído aos seus dados, dentre outros, existiria uma maior motivação e envolvimento da equipe escolar.

4.4 A avaliação nacional Prova Brasil na gestão do ensino fundamental da SEE/DF

No intuito de conhecermos em que medida os resultados da Prova Brasil servem de subsídios para que a SEE/DF formule ações e políticas em prol da qualidade do Ensino Fundamental, com foco para os anos iniciais, analisamos como os resultados dessa avaliação nacional são trabalhados e incorporados no cotidiano de trabalho dos atores pesquisados. Sendo assim, perguntamos aos Gestores do nível central de que maneira os dados produzidos

¹²² Entendemos por “metavaliação” ao processo avaliativo empreendido para chegar a eficácia e eficiência dos procedimentos de uma determinada avaliação, no intuito de adequá-la ou modificá-la para que alcance os objetivos a que se propõe.

pela Prova Brasil contribuem para o desenvolvimento das políticas e monitoramento da rede de ensino.

A partir dos dados obtidos nas avaliações e questionários sócio-econômicos é possível traçar metas para cada Estado e políticas públicas para auxiliar o aluno. O Distrito Federal, por exemplo, possui como estratégia de alfabetização, o Bloco Inicial de Alfabetização, política pública criada por professores da própria rede pública de ensino, que tem por objetivo alfabetizar todos os alunos até o 3º ano do ensino fundamental numa organização escolar em ciclos. (GESTOR 1-NC, informação escrita)

O Gestor declara que as avaliações nacionais colaboram na definição de metas, mas não entrou em detalhes de como esse trabalho de planejamento acontece. O Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) é apontado como um exemplo de política elaborada pela SEE/DF a partir dos resultados da avaliação externa. Todavia, o BIA surgiu no DF em 2005, como experiência piloto em uma de suas quatorze DRE, com o propósito de iniciar a implantação do Ensino Fundamental de nove anos na rede, em conformidade com o PNE – Lei 10.172, de 2001 – que previa a inclusão das crianças de seis anos no ensino obrigatório. No período de 2006 a 2008, essa política foi estendida às demais DRE, atendendo, inclusive, a Lei federal nº 11.274, de 2006, que altera a LDB/1996, oficializando o Ensino Fundamental de nove anos de duração, que passou a receber, obrigatoriamente, as crianças de seis anos. Sendo assim, o BIA comporta os 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental e tem o objetivo de promover a alfabetização e letramento das crianças, contando com uma modalidade diferenciada de avaliação, sem reprovação nesses três primeiros anos de estudo.

Como a Prova Brasil foi instituída em 2005, com divulgação de dados de desempenho apenas em julho de 2006, não podemos afirmar que a política citada pelo Gestor tenha sido produzida a partir dos resultados específicos dessa avaliação. Além disso, as informações referentes aos questionários sócio-econômicos aplicados em 2005 não foram disponibilizados. De acordo com a equipe da Daeb/Inep, apenas a segunda edição da avaliação, divulgada em 2008, tem em seus microdados as informações sobre os questionários, para fins de análises. O estudo de Villas Boas (2007) aponta que o BIA foi elaborado como estratégia para reduzir os altos índices de reprovação que a rede de ensino do DF apresentava nos anos iniciais do EF. Cabe ressaltar, que de acordo com a autora, essa organização escolar em ciclos não é uma novidade no DF, pois em meados da década de 1960 ela foi adotada também para combater os índices de repetência.

Também podemos supor que, diante dos dados gerados pelo Saeb, desde 1990, os quais apresentavam fatores associados ao desempenho e indicavam que as crianças chegavam

na(o) 4ª série/5ºano, do Ensino Fundamental de oito anos, sem conseguir interpretar um texto curto de estrutura simples, tenham impellido a SEE/DF a investir em uma política de alfabetização. Tanto que pela Portaria nº 283, de 2005, a Secretaria regulamenta os Centros de Referência em Alfabetização (CRA), que além de dar suporte às escolas que implementavam o BIA, deveriam promover formações e dar suporte na área de métodos e técnicas em alfabetização e letramento.

Sendo assim, o discurso afirmativo do referido gestor sobre a contribuição da Prova Brasil para planejamento da SEE/DF parece ter caráter mais formal, não possuindo uma correspondência prática. De qualquer forma, é possível inferir que o BIA, ao reduzir a taxa de reprovação das escolas da SEE/DF, contribuiu diretamente com o cálculo das notas do Ideb, que leva em conta o fluxo escolar. Por sua vez, ao intensificar as ações com foco na alfabetização e letramento das crianças, essa política também colabora para que as crianças cheguem à(o) 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, melhor preparadas e com determinados conhecimentos consolidados, possibilitando a obtenção de médias maiores na avaliação nacional Prova Brasil.

O Gestor 3-NC também considera que a Prova Brasil colabora na elaboração de políticas. No entanto, o seu depoimento evidencia que a SEE/DF ainda não utiliza efetivamente os resultados da avaliação para realizar a gestão da rede, tal como podemos verificar a seguir:

[...] [a Secretaria de Estado de Educação do DF] já avalia há bastante tempo, mas o que fazer com essa medida a gente está aprendendo agora. Então, essa cultura [de avaliação] começou, ela não tem volta. Hoje, não tem como pensar em política educacional sem saber em que situação está esse [...] sistema de educação básica do Brasil [...]. Mas, ainda é um grande começo e a gente, no começo, acertou e errou várias vezes. Então, agora a gente tenta traçar um caminho de mais acertos para ter mais avanço [...]. A gente está, nesse momento, exatamente, nesse ponto do trabalho: como utilizar os resultados para direcionar as políticas, esse é o nosso ponto. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

A fala do referido gestor apresenta confluência com a do Gestor 1-NC, ao reconhecer que a Prova Brasil auxilia a elaboração de políticas, pois permitem conhecer a realidade educacional. O Gestor 3-NC também não nos ofereceu elementos que permitissem identificar de que maneira os dados da avaliação são incorporados no delineamento de ações e políticas. No entanto, quando ele afirma que a SEE/DF “está aprendendo agora o que fazer” com as

medidas geradas no processo avaliativo, temos evidências de que a avaliação nacional ainda não tem subsidiado o planejamento de estratégias concretas na rede.

Com efeito, considerando os níveis de regulação debatidos por Barroso (2006), inferimos que a Prova Brasil tem servido à SEE/DF como instrumento de regulação de controle. Isso porque, conforme demonstram as análises das seções 4.2 e 4.3, a SEE/DF tem concentrado sua atenção no alcance ou “acerto” dos índices pelas suas escolas, tal como foi determinado pelo governo federal. Assim, parece que a avaliação não promove uma microrregulação local, na qual os atores escolares se autoavaliam a partir dos dados produzidos. Para que isso ocorresse, o nível central da SEE/DF deveria deixar de enfatizar o número expresso na média ou no Ideb, buscando instaurar um espaço de discussão e reflexão da realidade escolar a partir do que indicam os dados da Prova Brasil.

Percebemos, também, que apesar de ainda não ocorrer um uso efetivo da Prova Brasil como reguladora da rede do DF, no sentido de subsidiar a elaboração de políticas, o Gestor 3-NC reconhece que ela é um instrumento importante, pois não há “como pensar em política educacional” sem ter informações. Com relação ao uso efetivo dos dados da avaliação, esse mesmo gestor menciona que o governo federal precisa investir mais nesse aspecto, pois

[...] a Secretaria [de Estado de Educação do DF] acessa muito mais o site do movimento todos pela educação [do MEC], do que o site do Inep para ver os resultados. Então, realmente, existe um algo a mais a ser feito com as medidas. Existe, ainda, um campo maior para [o Inep] trabalhar a divulgação. Talvez, por isso é que a gente, ainda, engatinhe tanto na utilização dos resultados, porque eles acabam não vindo tão claros como a gente gostaria que viessem e no tempo que a gente gostaria que eles chegassem. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

O Gestor 3-NC faz uma crítica à forma de divulgação empreendida pelo Inep, pois o site do MEC, com as metas do PDE, está mais enfatizado. Esse dado reforça a constatação que fizemos na seção 4.2, de que, provavelmente, um dos motivos para a SEE/DF fazer pouco uso dos resultados da Prova Brasil, seja o fato de não terem à sua disposição materiais mais didáticos e com orientações práticas. Outro aspecto que merece ser destacado diz respeito ao tempo que leva para os resultados da avaliação chegar à rede. Como já ressaltado, tendo em vista o número de participantes da avaliação nacional, os seus dados só conseguem ser publicizados cerca de seis meses após a aplicação. Sem dúvida, reconhecemos que o prazo com que os resultados chegam não permite que se tracem ações para atender as distintas demandas de imediato.

Frente ao exposto, nos remetemos a Paul (1995) que debate sobre a existência de um distanciamento entre o que é revelado pelas avaliações e a política educacional. Segundo o autor, quando as políticas educacionais passaram a ser desenvolvidas, a avaliação não tinha se consolidado. Podemos, então, dizer que não existe um hábito das autoridades públicas e equipes escolares de pautarem seus planejamentos nas medidas educacionais. Por outro lado, ele também aponta que o tempo da atividade avaliativa, não acompanha o tempo da decisão política. Sendo assim, como os gestores dos níveis central e intermediário da SEE/DF ocupam, em princípio, quatro anos nos cargos, e precisam tomar decisões urgentes, acabam não dando consequência para as informações recebidas.

No nível intermediário, as respostas dos entrevistados sobre o uso dos resultados da Prova Brasil são similares à opinião do Gestor 3-NC, como podemos verificar a seguir.

Um ponto que dificulta a gente trabalhar com os resultados é essa falta de repasse direto do MEC. Porque, a gente tem acesso na internet, mas poderia vir uma pessoa para falar da prova mesmo, [...] mostrando como poderiam ser trabalhados os resultados. Eu acho, que isso talvez facilitaria o nosso trabalho [...]. Também o resultado é demorado, em termos de divulgação. Por exemplo, a gente só vai ter acesso no segundo semestre ao Ideb. Estamos em 2010, se você tem o resultado no segundo semestre você tem uma dificuldade em trabalhar as fragilidades [...]. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

Como no nível central da SEE/DF os gestores ainda estão aprendendo a utilizar as medidas produzidas pela Prova Brasil em suas ações, no nível intermediário notamos a mesma situação. O relato do Coordenador 1-NI também deixa a entender que o MEC e Inep deveriam investir mais em estratégias para auxiliar a rede de ensino a utilizar os resultados da avaliação. Se levarmos em conta a falta de hábito de interligar avaliação e decisão política, como discute Paul (1995) e, aliado a isso, a experiência recente da Prova Brasil para as Secretarias de Educação e escolas, fica difícil esperar o uso efetivo dos resultados, sem antes preparar as redes e seus distintos profissionais para isso.

O Coordenador 2-NI, no relato apresentado a seguir, menciona que essa dificuldade de interpretar e utilizar os dados produzidos pela Prova Brasil e Ideb ocorre tanto na SEE/DF como entre os técnicos do governo federal, que deveriam prestar os esclarecimentos devidos:

[...] o que precisa melhorar é a questão das transparências dos dados. Por exemplo, nós temos uma fórmula matemática de alcance final extremamente complexa [...] e o professor sente uma dificuldade em entender esse mecanismo e não só o professor, inclusive nós [da DRET] e as pessoas ligadas ao próprio MEC, responsável por essa Prova Brasil, também, têm dificuldades no entendimento. Quando a gente liga [no MEC], eles

[informam que vão] encaminhar [a ligação] para um técnico que sabe [dar as explicações] e esse técnico, geralmente, não está disponível para o atendimento e [assim] o conhecimento fica restrito a um grupo seletivo de profissionais. (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

Diante desse depoimento, identificamos que a dificuldade de atribuir significado prático às medidas produzidas via avaliação atinge a própria equipe dos órgãos federais que coordenam a avaliação. Sendo assim, consideramos que se existe um interesse estatal de a avaliação colaborar para o aperfeiçoamento do trabalho pedagógico e gestão das redes de ensino, estudos e formações deverão ser empreendidos com essa finalidade.

A partir dessas declarações, verificamos que apesar de a Prova Brasil ter ampliado os resultados do Saeb, tornando-os mais próximos dos gestores públicos e escolares, na disseminação dos dados produzidos, empreendida pelo governo federal, ainda persiste a falta de materiais com linguagem didática e produzidos para atender as expectativas dos diferentes públicos interessados na avaliação, tal como discutem Vianna (2003) e Horta Neto (2006).

Frente ao exposto, acreditamos que não é suficiente proclamar que a avaliação contribui para a melhoria da qualidade do ensino ou reconhecê-la como subsídio para o trabalho desenvolvido pelos gestores e escolas. Para que, efetivamente a SEE/DF possa utilizar os dados da avaliação, é necessário que o discurso esteja acompanhado de indicações claras a respeito do que deve ser mudado e de como iniciar as transformações a partir do que apontam as medidas produzidas.

Para nos certificar sobre o uso dos resultados da Prova Brasil pela SEE/DF, indagamos os Gestores 1-NC e 2-NC, sobre as etapas do planejamento das políticas e ações na Secretaria. O Gestor 1-NC não respondeu à questão, talvez pelo fato de estar a pouco tempo no cargo, enquanto o segundo mencionou que existe

[...] um planejamento semestral das ações, que é realizado pelos setores responsáveis [em acompanhar as diferentes etapas do ensino] e encaminhado à Subsecretaria. Posteriormente, são apreciadas e discutidas para que se efetivem, ou não. Além disso, realizamos encontros mensais e visitas às quatorze Diretorias Regionais de Ensino para acompanhar, orientar e subsidiar o plano de ação de cada DRE com suas instituições educacionais. As ações centrais são realizadas com o apoio dos coordenadores intermediários [do Núcleo de Monitoramento Pedagógico da DRE], pois muitas vezes a participação efetiva das instituições na definição das políticas públicas acontece por intermédio dos representantes, de cada etapa e modalidade da educação básica, das DRE. (GESTOR 2-NC, informação escrita)

Conforme expressa o Gestor 2-NC, a formulação das políticas pela SEE/DF segue a mesma articulação hierárquica e vertical mencionada na seção 4.3. Os setores subordinados à SUBGPIE apresentam suas propostas a partir de reuniões e acompanhamentos que fazem junto aos Coordenadores Intermediários de cada DRE. Os critérios adotados para priorizar determinada estratégia ou política não foram apresentados. Porém, pudemos constatar que os resultados da Prova Brasil não foram mencionados como parte desse processo de decisão.

Com o intuito de investigar se algum tipo de atividade foi desencadeado após a disseminação dos dados gerados pela a avaliação nacional, interrogamos os entrevistados do nível central, a respeito de possíveis ações desenvolvidas com as DRE e escolas para o uso dos resultados. O Gestor 1-NC não respondeu a esta questão e justificou que se tratava de uma atribuição da Caedu, coordenada pelo Gestor 3-NC. Por fim, o Gestor 2-NC relatou que as atividades acontecem em períodos estanques, compreendidos antes da aplicação e depois da divulgação dos dados e admite que

[...] não são ações que têm uma continuidade, geralmente são realizados fóruns, discussões, oficinas, palestras, na fase de aplicação e de divulgação dos resultados. Acredito que deveríamos ter ações contínuas também com o Inep e MEC, a fim de aprofundar o estudo das matrizes, de ações, intervenções, interpretação dos dados do boletim [de desempenho da Prova Brasil] e demais ações efetivas com as instituições [...], pois percebo que uma ação efetiva e de acompanhamento nas instituições com índices baixos no Ideb acontece por meio do PDE Escola. (GESTOR 2-NC, informação verbal)

Mais uma vez a necessidade de aprofundar as discussões sobre os vários elementos que envolvem a avaliação aparece no depoimento, indicando que o nível central da SEE/DF não domina as especificidades da Prova Brasil. Como existem dúvidas e demandas de informações, dificilmente os dados serão explorados além dos números. No caso das escolas com baixo Ideb, o gestor menciona que ocorre uma ação mais efetiva desenvolvida pelo Plano de Desenvolvimento Educacional da Escola (PDEE)¹²³. No nível intermediário as ações desse Plano são apontadas pelo Coordenador 1-NI como positivas, em virtude do apoio pedagógico e financeiro prestado às escolas de baixo Ideb, visto que o trabalho é coordenado pelo MEC que

¹²³ O PDEE faz parte do Plano de Ações Articuladas (PAR) do MEC. O PAR é assinado entre o governo federal e as secretarias de educação que tiveram escolas com Ideb abaixo de determinado corte estipulado pelo MEC. Um vez assinado o PAR, o MEC envia técnicos para capacitar os Coordenadores Intermediários das DRE, responsáveis pelo acompanhamento dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. Os Coordenadores Intermediários são orientados a elaborar um diagnóstico das instituições que irão participar do PDE escola, que por sua vez, vai embasar um Plano de Ação Financeáveis (PAF), no qual a escola pode contar com recursos para compra de materiais didáticos ou desenvolvimento de projetos.

[...] identifica quais escolas obtiveram um Ideb muito baixo para dar suporte. [...] O suporte financeiro elas [escolas] recebem do MEC e o suporte pedagógico tem essa parceria com a Secretaria de Educação [do DF], que entra com os coordenadores [intermediários da DRE] dando suporte nas escolas. [...]. É o plano do MEC que a gente executa, eles [MEC] dão toda “capacitação” para gente fazer esse apoio pedagógico com as escolas. Só que [...] esse apoio tinha que ser maior. Porque [...] apenas algumas escolas são contempladas. (COORDENADOR 1-NI, informação verbal)

A assistência prestada pelo PDEE é vista como válida pelo Coordenador 1-NI e parece ter boa aceitação nas instituições, mesmo entre aquelas que não foram assistidas pelo Plano. No entanto, verificamos que, no âmbito do PDEE, não há a promoção de debates que possibilitem às escolas realizarem a autoavaliação de suas atividades a partir dos resultados da Prova Brasil. A ênfase das ações é melhorar a nota do Ideb investindo em projetos voltados para as duas áreas avaliadas: Língua Portuguesa e Matemática.

Outro aspecto que registramos no depoimento do referido coordenador, diz respeito à capacitação que os coordenadores da DRET recebem para executar um Plano definido pelo MEC para melhorar o Ideb da instituição assistida. Como os dados coletados e analisados expressam que os Coordenadores 1-NI e 2-NI possuem dúvidas de como utilizar os resultados produzidos pela Prova Brasil no cotidiano de suas ações, supomos que este Plano não faça referência à como a avaliação pode ser utilizada na gestão e planejamento escolar. Diante disso, percebemos o predomínio de uma perspectiva gerencialista da educação, pois a partir de um produto final, as notas do Ideb, são estabelecidos acordos ou, melhor dizendo, “contratos” entre as esferas governamentais.

A pouca familiaridade dos entrevistados dos níveis central e intermediário com as informações produzidas pela avaliação nacional faz com que a avaliação não seja percebida como um instrumento para a gestão da rede, tal como declaram os seguintes atores:

[...] são duas avaliações em larga escala, mas que têm objetivos totalmente diferentes. A Prova Brasil é uma avaliação de rendimento e ponto final. O Siade é uma avaliação de rendimento, de política e de gestão. A agilidade que a gente tem pelo retorno dos resultados do Siade é muito maior do que a agilidade dos resultados da Prova Brasil. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

Os resultados [da Prova Brasil] não servem para nada. Para nós não alterou nada, não tem significado nenhum. Por isso, que eu digo [que] na área pedagógica tem até sentido, mas você está falando com um cara que, nesse momento, a visão é mais administrativamente [*sic*] do que pedagógica, porque o pedagógico é esse núcleo da DRE [o NMP]. (GESTOR 1-NI, informação verbal)

As declarações revelam que esse dois gestores da SEE/DF, o primeiro do nível central e o outro do nível intermediário, não consideram que a Prova Brasil tenha utilidade para a gestão macro da rede, mas apenas para os trabalhos pedagógicos. No entanto, pelo que as análises até aqui realizadas puderam demonstrar, a avaliação também não tem sido efetivamente adotada para aperfeiçoar e apoiar as atividades pedagógicas.

Para o Gestor 3-NC, responsável direto por coordenar, divulgar e trabalhar com os dados das avaliações externas nos três níveis da SEE/DF, a Prova Brasil fornece dados de rendimento das escolas e não para a gestão da rede. A fala desse gestor sugere que a Secretaria coordena suas escolas apenas com as informações produzidas pelo Siade, pois é uma avaliação específica da rede e dissemina rapidamente seus resultados. O Gestor 1-NI, que dirige as atividades de todas as instituições de ensino pertencentes à DRET foi enfático ao afirmar que a avaliação nacional, no que diz respeito à gestão da rede não “serve para nada”.

Tendo em vista que a Prova Brasil foi considerada pelos níveis central e intermediário como norteadoras das ações da SEE/DF, na seção 4.2, tais depoimentos parecem contraditórios. No entanto, o aparente conflito dessas falas, na realidade, desvela o papel atribuído à avaliação, pois naquela seção verificamos que o entendimento dos participantes não ultrapassou o nível instrumental, de índices altos e baixos. Temos então, uma maior preocupação com o controle dos resultados finais do que com os processos de ensino-aprendizagem desenvolvidos nas instituições. Isto porque os relatos giram em torno da medida numérica, tal como analisamos na seção 4.3, não existindo evidências de atividades mais sistematizadas no intuito de buscar traduzir estas medidas a partir do contexto de cada escola.

Diante desses dados, reforçamos nossa constatação de que a Prova Brasil, tem sido utilizada como instrumento de regulação de controle do “Estado avaliador”. Isso porque, os resultados da avaliação e, especialmente, as notas do Ideb, ao invés de lançar luzes nos caminhos pedagógicos e administrativos que devem ser perseguidos tem sido utilizados pela: (i) União na perspectiva fiscalizar o cumprimento das ações descentralizadas para a SEE/DF; e (ii) SEE/DF para controlar se os seus níveis intermediário e local estão atingindo as metas impostas.

Discutiremos a seguir, a forma como as escolas pesquisadas utilizam os resultados da avaliação. A partir do que acontece nas instituições de ensino, poderemos identificar o tipo de atuação da SEE/DF para que os dados das avaliações sejam incorporados à prática pedagógica.

4.4.1. A utilização da Prova Brasil pelas instituições de ensino

Na seção 4.3, analisamos como a SEE/DF se articula para mobilizar sua rede de ensino para participar da Prova Brasil. Verificamos que existem reuniões do nível central com o nível intermediário e, posteriormente, deste último com os diretores e coordenadores pedagógicos do nível local para repasse de informações diversas. Diante disso, investigamos como as duas instituições de ensino investigadas incorporam as orientações no seu cotidiano.

Os Diretores e os Coordenadores Pedagógicos das duas instituições pesquisadas informaram que o trabalho com os resultados acontece nas reuniões coletivas dos professores. Nestas reuniões são repassadas diversas informações do cotidiano escolar e planejadas as atividades pedagógicas. Com relação ao desenvolvimento, no âmbito dessas reuniões, de discussões e análises sobre como utilizar os dados produzidos pela Prova Brasil, identificamos que, na realidade, ocorre o planejamento de algumas ações que visam a “treinar” as crianças para responderem aos testes. Os relatos descritos a seguir evidenciam esta constatação:

A coordenação e a supervisão pedagógica já estão se preparando para começar a fazer algumas provinhas dentro dos padrões da Prova Brasil, para já ir preparando as crianças [...]. (DIRETOR E-26, informação verbal)

[...] quando a gente viu [nas reuniões coletivas] aquele tipo de comando com termos diferentes [nosso trabalho...] modificou em sala de aula. Nós não colocamos mais [para as crianças]: “separem em sílabas”. Agora a gente vai colocar [para elas]: “analise em quais dessas questões existe corretamente grafada a palavra” [...] e outra coisa nós não deixamos de lado a forma tradicional de avaliação e avaliação no processo continua. (PEDAGÓGICO E-26, informação verbal)

A supervisão pedagógica e a coordenação têm feito sempre um trabalho com os professores de consciência disso, [...] do quanto é importante nós estarmos preparando o nosso aluno para que ele vá bem nessa prova [...]. (DIRETOR E-1, informação verbal)

[...] através da avaliação é que nós vamos melhorar o ensino na escola [...] nós trabalhamos com todas as séries [anos...]. Então, o [aluno] que [está] no 4º ano precisa ser trabalhado para fazer a prova [...]. O professor tem, por exemplo, no 3º ano, um “simuladinho” de matemática, com preenchimento de gabarito [...]. (PEDAGÓGICO E-1, informação verbal)

Da análise das falas, verificamos como a política do “Estado avaliador” adentra, sutilmente, nas instituições de ensino ditando e controlando “o que” e “como” deve ser

organizado o trabalho de ensino-aprendizagem. Os atores das duas instituições entrevistadas mencionaram que adotam atividades que possibilitem preparar os estudantes para responder bem a avaliação. Uma preocupação dos docentes, sem dúvida válida e dentro das perspectivas do letramento, é familiarizar os estudantes com os diferentes formatos dos itens aplicados na Prova Brasil, com seus comandos, textos diversos, alternativas e gabaritos, distinto do que usualmente é adotado em sala de aula. No entanto, tudo indica que a motivação para o desenvolvimento dessas atividades está em melhorar as notas do Ideb e a classificação da escola no *ranking* e não em aprofundar o conhecimento frente à natureza complexa das organizações escolares e das possíveis dificuldades de aprendizagem das crianças.

Temos que reconhecer que, possivelmente, ao “preparar” as crianças para se saírem bem na Prova Brasil as escolas estarão contribuindo, em certa medida, para a aprendizagem delas nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Mas devemos nos questionar se essa perspectiva de orientar a prática pedagógica pelo que é cobrado nas avaliações, não ocasionará, com o passar do tempo, um reducionismo dos currículos escolares.

Sendo assim, acreditamos que as escolas, diante dos resultados da Prova Brasil, deveriam ser orientadas a refletir sobre os propósitos e mecanismos de avaliação que adotam, incorporando ao PPP um “projeto de avaliação escolar” que contemple avaliação externa e interna. Com isso, as avaliações não seriam vistas de forma estanque, como sugere o depoimento do Pedagógico E-26, apresentado anteriormente, ao citar que a sua escola ainda trabalha com avaliação “tradicional” e a realizada “no processo”.

Frente ao exposto, percebemos que os efeitos provocados, pela avaliação nacional, nas instituições de ensino são consequência, tal como denomina Broadfoot (2000), de um típico instrumento do “Estado avaliador”, o *accountability* burocrático. Isso porque o tipo de responsabilização instaurada nas escolas as insere num processo de competição por melhores notas e posicionamentos nos *rankings*. Essa situação pode ser observada nos depoimentos dos Diretores das duas instituições pesquisadas, apresentados a seguir:

Esse resultado [da Prova Brasil], pelo menos aqui [na escola...], ele faz incentivar. Se eu estou bem, como nós já tivemos em primeiro lugar, ótimo! Um ânimo maior [...]. Se o resultado é ruim, como foi em 2007, 2009, onde [sic] nós tivemos um resultado inferior, também é motivação para chegar lá [no primeiro lugar] de novo [...]. Acredito que seja essa a motivação para a gente [...] se cairmos melhorar. (DIRETOR E-1, informação verbal)

Na primeira vez da avaliação [em 2005] foi [...] um horror! O povo ficou todo mundo chateado. Por que foi assim? Por que nossas médias foram baixas? Cada um se questionava [...]. Mas isso serviu porque cada um buscou os seus meios de crescer e olha aí, o resultado apareceu [...]. Eu

percebo que ficou todo mundo muito feliz com esse último resultado [o de 2009]. Então, a gente vê que estava todo mundo com expectativa. [...] se por um lado foi bom, por outro aumentou a nossa responsabilidade. Porque se houve um crescimento ele não pode cair. (DIRETOR E-26, informação verbal)

Da análise, reforçamos a nossa constatação de que a motivação gerada pelo *accountability* burocrático não conduz as equipes escolares a uma reflexão sobre os pontos fortes e os que precisam ser aperfeiçoados no trabalho escolar. Na realidade, a avaliação para a melhoria do ensino perde sua relação pedagógica, tendo um caráter muito mais técnico e operacional de controlar se os índices determinados estão sendo atingidos e se as escolas estão subindo no *ranking*. Com isso, a avaliação acaba levando a uma homogeneização do ensino escolar, como alerta Esteban (2003), deixando de escanteio as heterogeneidades reais.

Chamamos a atenção para a ideologia propagada na política do “Estado avaliador” de que existe um conjunto mínimo de habilidades e competências que todas as crianças e jovens devem saber para responderem as demandas da sociedade moderna. Na realidade, a despeito de existir uma base curricular comum nacional, não é o mínimo disposto nas Matrizes de Referências da avaliação que deve ser perseguido pelas escolas e, sim, o aprimoramento da transposição didática e dos conteúdos dispostos nos currículos escolares.

Nos depoimentos dos professores pesquisados, também verificamos que a responsabilização gerada pelo *accountability* burocrático atribui a “culpa” pelo bom ou mau resultado à equipe escolar, pois são esses profissionais que são diretamente cobrados, como é possível perceber nos depoimentos a seguir:

A avaliação, em si, é boa. Ela direciona o nosso trabalho, porque todo mundo tende a melhorar a partir do momento que vai ser cobrado. (PROFESSOR 1-E1, informação verbal)

[...] a avaliação [Prova Brasil] foi uma forma das [sic] escolas despertarem. Porque elas passaram a ser o centro da atenção [...] então, cada um procurou melhorar o próprio trabalho, porque todo mundo quer ter um bom resultado, ninguém quer ficar abaixo. (PROFESSOR 4-E1, informação verbal)

No resultado passado [o de 2007] ficamos muito frustrados porque a gente verificou que era um dos últimos na pontuação, na classificação [...]. Com a avaliação [Prova Brasil] todo mundo precisa entender que é um novo tempo [...] e a gente não tem que estar com medo de ser cobrado pela avaliação e ficar se escondendo [...] temos é que escancarar mesmo e mostrar o problema está aqui [...]. Então, é aqui que vamos mexer, quem não tiver produzindo [...] se quiser aceitar as providencias, evoluir e crescer naquela profissão que escolheu, tem que trabalhar melhor. (PROFESSOR 3-E26, informação verbal)

É possível identificar nesses relatos que a Prova Brasil de fato instaurou o *accountability* burocrático, uma vez que os professores percebem que nesse “novo tempo” da avaliação, as escolas passam a ser o “centro das atenções”. Neste caso, são as notas e classificações que chamam a atenção, especialmente, de uma instituição para a outra e os professores, ante aos seus colegas de profissão, se sentem responsáveis pelos resultados alcançados. Com isso, como afirma o Professor 4-E1 cada profissional procurou melhorar o seu trabalho e aqueles que não estavam produzindo, como relata o Professor 3-E26, ou melhoram ou mudam de profissão.

Dessa forma, pouco a pouco, o Estado vai encobrendo suas responsabilidades e atribuindo aos professores e escolas a obrigação de produzir determinados resultados. O foco da discussão sobre as condições do ensino passam a não contemplar questões complexas e fundamentais como a infra-estrutura escolar, recursos materiais e de pessoal, nível sócio-econômico dos estudantes, a participação dos pais na vida escolar dos filhos, dentre outros. Os resultados da avaliação que deveriam indicar possíveis prioridades para melhorar a qualidade do ensino-aprendizagem acabam criando uma espécie de “banco dos réus” no qual as escolas que não obtiveram determinada nota são expostas e tem a competência de seus profissionais colocada sob suspeita.

Concordamos com Clímaco (2005), quando aponta que é importante que as avaliações gerem uma prestação de contas que norteie o desenvolvimento das atividades dos professores, abrindo espaço para os diálogos na comunidade escolar e retirando as instituições do isolamento docente. No entanto, enquanto as escolas não recebem orientações para desenvolverem estudos comprometidos com suas especificidades locais, temos apenas um mecanismo que premia as melhores classificadas e culpa as piores.

Dentre os atores escolares pesquisados, somente o Diretor e o Pedagógico da E1, avançam na discussão dos resultados da Prova Brasil, saindo da “nota” e se reportando às habilidades e competências avaliadas.

A gente tem detectado, sim, facilmente após a Prova Brasil [...], a nossa fragilidade em Matemática. Porque a gente acaba se apegando muito a Língua Portuguesa [...]. (DIRETOR E-1, informação verbal)

Esse ano, nós trabalhamos totalmente diferente [...] com a avaliação. Nós vimos as notas, os pontos que tínhamos que trabalhar, quais eram as competências e habilidades que tinham que ser mais trabalhadas: [na área de] Matemática era [em] porcentagem que os meninos estavam com mais dificuldade. (PEDAGÓGICO E-1, informação verbal)

Quando os resultados da avaliação externa passam a ser debatidos em termos de habilidades e competência desenvolvidas pelos estudantes, notamos que a escola consegue retirar dados relevantes para o planejamento de suas atividades. No entanto, os dados coletados revelam que esse tipo de discussão sobre o significado pedagógico do desempenho ainda é pouco explorado pelas equipes. Talvez isso ocorra em virtude das diversas dúvidas existentes em torno da avaliação, como debatemos na seção 4.3.

Consideramos que a análise das habilidades e competências dispostas na escala de desempenho da avaliação precisa ser estimulada e explorada pelo Inep e MEC. Os professores podem, inclusive, receber orientações sobre como complementar a descrição da escala com os demais conteúdos do currículo escolar, buscando refletir sobre a necessidade e coerência de reformulações. Dessa forma, acreditamos que estaremos trabalhando numa lógica que busca romper com os moldes do *accountability* burocrático, instaurado pelo “Estado avaliador”, para instaurar uma espécie de *accountability* pedagógico, no intuito de promover uma autorregulação das instituições. Na perspectiva apontada por Kells (1999a; 1999b), a autorregulação precisa ocorrer estimulando as escolas a se autoavaliarem em prol da aprendizagem de todos os estudantes.

Acreditamos, então, que esses primeiros debates e ações gerados nas instituições escolares a partir dos resultados da Prova Brasil são necessários, mas não suficientes para nortear a busca da qualidade do ensino. Isso porque, tal como analisa Ristoff (2005), as percentagens e as médias produzidas pelas avaliações devem ser

[...] interpretadas pela escola, de forma a dar significado para os mesmos. Para usar a metáfora de M. H. Abrams, a avaliação precisa ser lâmpada, não apenas espelho. Precisa não apenas refletir a realidade, mas iluminá-la, criando enfoques, perspectivas, mostrando relações, atribuindo significado. Sem um eficiente trabalho interpretativo, os dados serão apenas marcas sobre tabelas e gráficos, sem utilidade gerencial. (p. 50)

Os depoimentos dos atores escolares demonstraram que, em geral, as médias produzidas pela Prova Brasil, têm sido encaradas como “espelho” e não como “lâmpadas”, pois não são discutidas e interpretadas a partir dos diferentes contextos escolares. Diante disso, inferimos que a SEE/DF tem trabalho a avaliação mais na perspectiva de um *accountability* burocrático, responsabilizando as unidades escolares, ao invés do *accountability* pedagógico que colabora para a promoção da participação e envolvimento de todos os atores nas decisões sobre os projetos a serem desenvolvidos nas escolas.

A justificativa para nossa constatação está no fato de a Secretaria não empreender a partir dos resultados da Prova Brasil, uma análise rigorosa da situação de cada escola. Ao contrário são feitos repasses das informações recebidas do governo federal, com o propósito de mobilizar as instituições para produzirem os resultados em função das metas estipuladas e não das necessidades de aprendizagem dos estudantes. Com efeito, as escolas que possuem objetivos diversos, tendo em vista a autonomia que possuem na construção dos seus PPP, acabam obrigadas a atingir um índice padronizado, sem terem seu contexto investigado.

4.5 A Prova Brasil desencadeando políticas e ações no âmbito da SEE/DF

As análises empreendidas nas seções anteriores sugerem que a Prova Brasil consta da agenda de trabalho dos três níveis da SEE/DF, mas que o seu papel é secundário. Sendo assim, a avaliação externa parece ser contemplada mais para atender às exigências de “padrão de qualidade” determinados pelo governo federal, do que para subsidiar as ações da Secretaria.

Ante a essa constatação, investigamos as ações ou políticas concretas que foram formuladas pela SEE/DF tendo como base os dados gerados pela Prova Brasil. Para tanto, interrogamos os entrevistados dos níveis central e intermediário, que a esse respeito relataram o seguinte:

A gente [da Secretaria de Estado de Educação do DF] estipulou um sistema próprio, que tenta suprimir as lacunas que a Prova Brasil não alcança, que é o Siade [...]. A Secretaria iniciou um trabalho lançando a correção de fluxo em 2007 [...] exatamente quando saiu o resultado da Prova Brasil e aí veio o resultado do Ideb e mostrou como que estava a nossa questão de movimentação, principalmente a nossa distorção [...]. A gente conseguiu colocar no Núcleo de Monitoramento Pedagógico, que é um núcleo pedagógico dentro das quatorze DRE, [...] um coordenador intermediário de avaliação. (GESTOR 3-NC, informação verbal)

[...] a partir da cultura de se analisar a avaliação externa e a ter como instrumento, como referencial, este ano existe uma portaria da Secretaria de Educação, [na qual...] determina um coordenador por [Diretoria] Regional [de Ensino] só para acompanhar as avaliações externas o que é um ganho. [...]. Outra ação foi que [...] a partir de 2007, [...] fomos convidados [pelo nível central] a definir um conteúdo [para a rede do DF]. (COORDENADOR 2-NI, informação verbal)

De acordo com o Gestor 3-NC, uma das políticas instituída pela SEE/DF após os resultados da Prova Brasil foi a de avaliação da rede, por meio da criação do Siade, instituído pelo Decreto nº 29.244, em 02 de julho, de 2008. Apesar de oficializado nesse ano, o delineamento do sistema de avaliação do DF iniciou em 2007. O Siade tem como objetivos: (i) subsidiar as decisões das políticas educacionais no âmbito do DF; (ii) avaliar a oferta da Educação Infantil e Especial; e (iii) avaliar o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio. Com base nas informações produzidas pelo Siade a SEE/DF pretende subsidiar o planejamento de todos os seus setores e equipes das DRE e escolas, especialmente, no que tangencia as seguintes ações: (a) política de formação continuada dos profissionais da educação; (b) reorientação da proposta pedagógica da Educação Básica; (c) articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar e com as metas do projeto político pedagógico das instituições de ensino.

Para atingir seus objetivos, o Siade comporta três processos avaliativos: (i) avaliação de políticas educacionais; (ii) avaliação do rendimento do ensino; e (iii) avaliação da gestão compartilhada. A avaliação das políticas educacionais é realizada por meio da constituição de um Banco de Indicadores de Políticas Educacionais do Governo do DF (GDF), com informações sobre oferta, infra-estrutura, desenvolvimento de recursos humanos, articulação e parcerias institucionais, e desempenho do sistema da rede do DF. A avaliação do rendimento do ensino é realizada anualmente, e teve início no final do ano letivo de 2008, com aplicação de testes em dois dias, elaborados na metodologia utilizada pelo Saeb, a estudantes matriculados nas(os) seguintes séries/anos: 2ªsérie/3ºano, 4ªsérie/5ºano a 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e os três anos do Ensino Médio. No primeiro ciclo de avaliação os estudantes da(o) 2ªsérie/3ºano do Ensino Fundamental foram avaliados nas áreas de língua Portuguesa, incluindo redação, e Matemática, os da(o) 4ªsérie/5ºano a 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental, além dessas áreas, fizeram provas de ciências e os do Ensino Médio de Química, Física e Biologia. Nos segundo e terceiro ciclos, respectivamente em 2009 e 2010, para o Ensino Médio foram acrescentados os componentes curriculares de História, Geografia, Filosofia e Sociologia.

Para avaliar a Gestão Compartilhada é constituído um Banco de Indicadores de Gestão Escolar Regimental e Gestão Compartilhada do GDF, com dados coletados sobre: (a) a implantação da proposta pedagógica das escolas; (b) o cumprimento dos parâmetros estabelecidos para a gestão compartilhada e desempenho escolar – Ideb; (c) o funcionamento dos processos participativos das instâncias colegiadas; e (d) os recursos e equipamentos pedagógicos. A Gestão compartilhada foi estabelecida na rede de ensino do DF por meio da

Lei nº 4.036, de 25 de outubro de 2007, e estabelece o modelo de gerenciamento das escolas da rede pública. Neste sistema, as equipes dirigentes das escolas, compostas por diretor e vice-diretor, passam a ser escolhidas com base em critérios técnicos, com a aplicação de uma prova sobre gestão escolar, e com a participação da comunidade escolar por meio de eleições.

Tendo em vista que a Prova Brasil divulgou seus primeiros resultados em julho de 2006 e que em 2007, nesse mesmo mês, ocorreu o lançamento do Ideb com suas metas projetadas para todas as redes de ensino do País, acreditamos que a formulação da Gestão Compartilhada do DF, antes mesmo do Siade, também foi uma das primeiras políticas pós-Prova Brasil. Isto porque, dentre os propósitos dessa Gestão, está a preocupação em assegurar uma educação de qualidade e a transparência das ações pedagógicas e administrativas, com a prestação de contas para a comunidade tal como prevê avaliação nacional. Além disso, em seu Artigo 5º, incisos II e VII, apresenta como atribuições da equipe de direção escolar: (i) observar as metas gerais da política educacional e utilizar os resultados das avaliações internas e externas como subsídios para a construção da proposta pedagógica da escola; e (ii) acompanhar as avaliações e indicadores promovidos pelo Inep e MEC.

Podemos notar que tanto a criação da Gestão Compartilhada, como a do Siade, correspondem ao que Neave (2001) chama de capacidade do “Estado avaliador” mudar as regras do jogo. Após o governo federal lançar, especialmente, as metas do Ideb em 2007, ele consegue reforçar a sua regulação de controle, uma vez que a própria SEE/DF altera sua legislação para, de certa forma, exigir de suas instituições de ensino o cumprimento da política nacional. Assim, a mesma modalidade regulatório exercida pela União, ao aplicar a Prova Brasil e divulgar o Ideb, é impressa na rede de ensino do DF, que passa a aplicar o Siade e a incorporar o *accountability* nacional e local no cotidiano escolar.

A segunda política citada pelo Gestor 3-NC, como decorrente da política de avaliação nacional foi a de correção do fluxo escolar. A SEE/DF estabeleceu, em 2007, uma parceria com o Instituto Ayrton Senna¹²⁴, para implementar um programa de correção da distorção idade-série, denominado “Se Liga-DF”. Esse programa iniciou na rede do DF, em maio, desse mesmo ano, nos Centros de Atenção Integral à Criança (CAIC), atendendo aos alunos ainda não alfabetizados e que tinham idade para estar nas séries/anos iniciais do Ensino Fundamental

¹²⁴ O Instituto Ayrton Senna, criado em 1994, tem como foco de suas atividades a educação como via para o desenvolvimento humano e garantia de uma formação que possibilite às crianças de hoje serem adultos que participem ativamente da sociedade. Para tanto, desenvolvem programas educacionais que visam a contribuir com as escolas públicas na redução do analfabetismo, reprovação e abandono escolar. Desde 2004 o Instituto integra a rede de Cátedras Unesco no mundo e desenvolve seus trabalhos com o objetivo de colaborar diretamente com o Brasil, para que a educação básica nacional possa atingir as metas de qualidade traçadas pela ONU e que devem ser alcançadas até o ano de 2015. (O INSTITUTO ARYTON SENNA [...], 2011)

(GDF, 2007). A partir de um trabalho pedagógico diferenciado, as crianças poderiam recuperar, em média, no período de um ano letivo, a distorção idade x série/ano escolar. Com isso, a Secretaria poderia melhorar o seu fluxo escolar, uma vez que as crianças finalizariam o Ensino Fundamental na idade prevista pela LDB/1996, e, conseqüentemente, a nota do Ideb.

Outra política empreendida em 2007, conforme o Relatório de Gestão da SEE/DF foi à “Política Setorial de Leitura e Língua Portuguesa”, com o desenvolvimento de cursos e oficinas para a formação dos professores. As atividades empreendidas no âmbito dessa política pretendiam incentivar as equipes escolares a incorporarem no dia-a-dia escolar projetos de incentivo à leitura e a diversificação do trabalho na área de Língua Portuguesa. Considerando que os testes aplicados pela Prova Brasil têm foco na interpretação de textos de variados gêneros, provavelmente esta política empreendida pela Secretaria teve o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento pedagógico e melhoria dos desempenhos dos estudantes nesta área do conhecimento.

Em outubro de 2008, pelo Decreto nº 29.604, foi instituído o Prêmio de Mérito pelo Desempenho Escolar das Instituições Educacionais Mantidas pelo GDF (Pró-Mérito). O Pró-Mérito previa o pagamento anual do décimo quarto salário, aos profissionais daquelas escolas que obtivessem boas médias no Siade e cumprissem 70% do termo de compromisso firmado com as instituições, o qual prevê, dentre outros aspectos administrativos, a diminuição do número de faltas dos docentes da rede, mesmo que sejam justificadas com apresentação de atestado médico. Apesar de o prêmio em dinheiro não ter sido efetivado por falta de recursos orçamentários, apenas placas de honra ao mérito foram distribuídas, o simples anúncio dessa medida, pela SEE/DF, foi suficiente para incentivar a competição entre as escolas. Por outro lado, ela também estimulou a autorregulação de controle nas instituições, pois para fazer jus ao prêmio os profissionais passam a fiscalizar e cobrar desempenho e assiduidade um dos outros.

Ainda nos depoimentos apresentados, temos a criação da função de Coordenador Intermediário de Avaliação, nas quatorze DRE. Esta nova coordenação foi criada pela Portaria nº 74, de 29 de janeiro de 2009 e, de acordo, com os participantes da pesquisa, contribuiu para otimizar e melhorar os trabalhos no âmbito das avaliações. Em março desse mesmo ano, a SEE/DF altera sua estrutura administrativa, por meio do Decreto nº 30.175, de 17 de março, passando a contar com a Caedu para coordenar todos os trabalhos referentes às avaliações nacionais, internacionais e o Siade. É relevante assinalar que, após a publicação do Ideb, a SEE/DF se mobiliza para compor uma equipe específica para coordenar os trabalhos

da avaliação externa, bem como desenvolver instituir seu próprio sistema de avaliação (Siade) e o Índice de Desenvolvimento da Educação do DF (IDDF)¹²⁵.

Por fim, o Coordenador 2-NI cita que, a partir da avaliação externa a SEE/DF, passou a fazer discussões com o propósito de redefinir o seu currículo. De acordo com o documento intitulado “Orientação Curricular para as séries/anos iniciais”, publicado no início de 2009, sua construção ocorreu em concomitância com o delineamento do Siade. Verificamos, então, uma organização do currículo em termos de conteúdos atrelados às competências e habilidades, tal como aborda a Matriz de Referência que norteia as avaliações externas.

Frente ao levantamento dessas ações, observamos que as informações e indicadores produzidos pela Prova Brasil e Ideb influenciaram as ações dos gestores da Secretaria, visto que investiram em aspectos normativos, programas e cursos para atingir as demandas do governo federal. Em pouco tempo, a avaliação educacional foi ganhando importância como instrumento político da SEE/DF, ao ponto que o seu organograma foi reformulado passando a abarcar uma coordenação e equipes específicas para cuidar dos assuntos pertinentes às atividades avaliativas.

Como consequência da avaliação, percebemos o *accountability* burocrático produzido, sobretudo, pela distribuição de premiações locais. Esse instrumento possibilitou à Secretaria desenvolver e reforçar a sua capacidade de controlar a rede de ensino. Citamos, como exemplos desse reforço do controle da Secretaria, a definição do currículo e determinação dos critérios de qualidade educacional para a rede aferidos nas avaliações.

Sendo assim, identificamos que na SEE/DF existe uma ideia de qualidade atrelada às notas e índices gerados nas avaliações e nos *rankings* realizados para premiar o trabalho das escolas. Notamos tal dado, nas suas iniciativas que tendem a estabelecer formações e normas internas para controlar o cumprimento das exigências nacionais sem, contudo, analisar e resolver junto às equipes do nível intermediário, questões como: (i) infra-estrutura adequada dos prédios escolares para o desenvolvimento das ações de ensino-aprendizagem; (ii) disponibilidade de equipamentos de multimídia e demais materiais didáticos para os professores desenvolverem criativamente as atividades pedagógicas; (iii) educação integral, especialmente, em comunidades com baixo nível sócio-econômico, no intuito de reduzir as desigualdades educacionais; (iv) valorização dos profissionais da educação; (v) definição objetiva do que se entende por qualidade educacional; dentre tantas outras.

¹²⁵ O IDDF foi instituído pelo Governo do Distrito Federal em dezembro de 2009, pela Portaria nº 503.

Apesar da importância de investimento na parte estrutural, normativa e de cursos, ela não é suficiente para colaborar com a implementação da qualidade nas escolas. Na realidade, essas ações refletem as políticas do “Estado avaliador”, as quais buscam instaurar a competição e comparação entre as instituições de ensino no âmbito local, nacional e internacional. Dessa maneira, a tendência é que todos os Estados nacionais passem a produzir informações sobre os seus sistemas de ensino, possibilitando a criação de uma base permanente de comparações a partir da determinação de um padrão de qualidade internacional. Além disso, as autoridades estatais acabam por se eximir do dever de assegurar a toda a população um sistema educacional com “igualdade de condições”, visto que as avaliações e comparações empreendidas atribuem o possível fracasso às equipes escolares e não ao Estado.

Consideramos importante que as instituições de ensino tenham o seu trabalho monitorado pelas autoridades públicas, de maneira que “intervenções formativas” sejam realizadas para identificar “o que” deve mudar e apontar “que medidas adotar” para que a mudança em prol da aprendizagem dos estudantes se efetive. Esse tipo de procedimento pode promover o rompimento da regulação de controle, pois expressaria que o propósito das autoridades públicas é o de viabilizar que as escolas, com base em suas especificidades culturais e sócio-econômicas, sejam atendidas e auxiliadas no desempenho de suas funções sociais.

Entretanto, o que tem prevalecido é o mero controle de “notas” ou “índices”, sem a intenção de potencializar o trabalho pedagógico dos docentes, mas apenas nivelá-los. Diante disso, nos indagamos: será que as autoridades públicas estão investindo ou desperdiçando recursos públicos com os milionários programas de avaliação que produzem informações e poucas mudanças sobre os debatidos problemas educacionais brasileiros como evasão, analfabetismo funcional entre outros? Se os dados da avaliação não são explorados em análises e debates junto às equipes de educadores, no intuito de aprofundarem seus conhecimentos e práticas pedagógicas, que outra justificativa teria, além da instauração de uma competição entre instituições, para coletar uma gama de informações dentre de um curto espaço de tempo?

Acreditamos que a SEE/DF tem a possibilidade de abrir espaços para estudar e negociar padrões de qualidade junto a cada instituição institucional que administra. Tal ação, aparentemente simples de ser operacionalidade, requer das autoridades públicas o estabelecimento de uma gestão efetivamente democrática da rede de ensino, abrindo caminhos para a participação dos atores sociais e, ao invés de “dividir”, somar as responsabilidades e esforços para contribuir com o progresso das escolas e a qualidade do

ensino que ofertam. Todavia, para que isso ocorra é necessário cortar o vínculo com o “Estado avaliador” e a sua regulação de controle para, na perspectiva apontada por Barroso (2006), instaurar um novo modelo estatal que reconheça a regulação como sendo um processo dinâmico, plural e imprevisível no qual todos têm um papel estratégico e possuem suas “responsabilidades”, “deveres”, “direitos”, “especificidades” etc.. Seguindo essa lógica, teríamos uma SEE/DF promovendo uma “metarregulação”, tal como debatemos no capítulo 2, e, com isso, daria início ao um “reformismo revolucionário”¹²⁶ do Estado, mudando sua estrutura, organização e condução de políticas públicas. Porém, com relação a isso, nos resta nos questionar: será isso possível dentro do atual cenário político econômico internacional?

¹²⁶ A expressão “reformismo revolucionário”, debatida por Coutinho (2008), é entendida como um processo que se constrói através de transformações gradativas na maneira do Estado conduzir a sociedade. Não se refere, apenas, a um mero reformismo “melhorista”, que visa apenas melhorar as desigualdades econômicas e sociais acarretadas pelo capitalismo, mas, sim, de uma reforma profunda de estrutura que aponte na direção de redefinição da ordem social vigente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar em que medida os resultados da Prova Brasil 2007 têm servido de subsídios para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal regular a rede de ensino visando à melhoria da qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental ofertado em suas escolas.

A motivação para a elaboração do presente estudo emergiu do contexto de reformulação do Saeb, com a criação da Prova Brasil, por meio da Portaria Ministerial nº 931, de 2005. O foco de nossa discussão está no novo formato impresso na política de avaliação nacional e no processo de regulação que desencadeou nas redes de ensino. Sendo assim, iniciamos as análises buscando compreender a regulação desencadeada pelo governo federal ao instaurar essa nova avaliação, de maneira que pudéssemos identificar seus possíveis efeitos nas ações empreendidas pela SEE/DF.

O discurso oficial apresentou a Prova Brasil como uma inovação e avanço para a educação brasileira, pois permitiria aos gestores públicos, escolares e à sociedade em geral conhecer a qualidade do ensino oferecido em cada unidade escolar. Também ressaltou que as informações produzidas seriam utilizadas para subsidiar as ações dos dirigentes estaduais e municipais, bem como a dos atores escolares, em prol do contínuo aperfeiçoamento do trabalho pedagógico.

Sem dúvida, essa avaliação inaugurou uma nova fase para a política educacional, uma vez que ampliou e deu maior visibilidade aos levantamentos até então produzidos pelo Saeb. Além disso, a ampla disseminação da Prova Brasil e do Ideb em propagandas nacionais trouxe importantes elementos para a reflexão e debate escolar, tais como: qualidade, desempenho, metas, habilidades, competências, *rankings* entre outros.

No entanto, os dados coletados na pesquisa revelam que a Prova Brasil tem se caracterizado mais como instrumento de regulação de controle, do “Estado avaliador”, pois o conteúdo do discurso governamental não tem correspondido às medidas administrativas subsequentes. Embora essa avaliação produza resultados de desempenho por unidade escolar, a maneira de comunicá-los não tem possibilitado aos níveis central, intermediário e local da SEE/DF a assimilação das análises e a mudança no cotidiano de suas ações. A divulgação das informações geradas na avaliação nacional tem se concentrado na expressão numérica das médias de desempenho e do Ideb, apresentando um baixo potencial explicativo e propositivo de estratégias para mudar a realidade diagnosticada.

Sendo assim, a necessidade de aprimoramento na disseminação do Saeb amostral para a apreensão dos gestores das Secretarias de Estado de Educação e das equipes escolares, tal como detectaram os estudos de Bonamino (2002), Vianna (2003; 2005), Franco (2004), Horta Neto (2006), perdura na avaliação nacional com foco na escola. Diante disso, percebemos que a avaliação externa passou a produzir os resultados da escola, mas ainda não para a escola.

Os mecanismos adotados pelo governo federal para delinear a Prova Brasil e divulgar os seus resultados não têm fomentado a participação dos gestores públicos e da comunidade escolar. Embora o discurso governamental difunda a imagem da avaliação como “parceira” nos trabalhos de planejamento da gestão administrativa e pedagógica, a forma que ela tem sido implementada a fixa como instrumento de regulação centralizadora. Nas figuras das autoridades do Inep e MEC, o Estado decide de forma centralizada todos os critérios avaliativos, determina as regras e as obrigações das redes na melhoria da qualidade do ensino.

Na regulação nacional centralizadora, essa busca da qualidade do ensino acabou reduzida a uma questão de ordem puramente técnica, ao ser associada diretamente aos indicadores estatísticos e ao controle da educação. Sendo assim, acaba disseminando uma compreensão reducionista da educação escolar, visto que a missão a ser perseguida pelas instituições de ensino passa a ser direcionada para atingir as metas do Ideb. A realização da Prova Brasil e, especialmente, a nota do Ideb que ela possibilita gerar aparecem como receita infalível para que nossas escolas alcancem a qualidade. As autoridades estatais, sem levar em conta as necessidades específicas de cada instituição, estabelecem novas exigências para as redes de ensino e escolas, no intuito de padronizar o sistema de educação nacional. Com efeito, podemos dizer que em vez de uma avaliação para a transformação da situação educacional do País, tem sido promovida pelo governo federal uma “inspeção” ou “auditoria” para saber se todos estão cumprindo as regras determinadas.

Acreditamos, tal como argumentam Lapointe (1995) e Nevo (1995), que uma avaliação com foco na escola deveria envolver os gestores públicos e, especialmente, os atores escolares, no delineamento de cada uma das etapas do projeto de avaliação. Essa seria uma alternativa para se promover, de fato, uma aproximação entre a avaliação externa e a prática avaliativa das instituições escolares. Seguindo tal dinâmica, teríamos a abertura de um espaço de diálogo, que poderia ser orientado para a implementação de uma autoavaliação das instituições a partir da elaboração de um “pacto de qualidade negociado”, tal como defende Sordi (2008), primeiro entre o governo estadual e cada um dos entes federados e depois desses com as escolas que administram.

Tendo em vista a implementação da Prova Brasil pelo governo federal, ao depararmos com o depoimento dos atores da SEE/DF – em seus níveis central, intermediário e local –, também verificamos que a avaliação tem sido utilizada como instrumento de regulação de controle, além de instaurar na rede o que Broadfoot (2000) denomina de *accountability* burocrático. Podemos dizer que isso ocorre porque os instrumentos e recursos disseminados pelo “Estado avaliador brasileiro” imprimem o ritmo de como as redes de ensino devem agir frente aos resultados da avaliação. Temos assim uma correlação entre a regulação nacional promovida pelo governo federal e a realizada no âmbito da Secretaria.

No nível central da SEE/DF, os gestores responsáveis pelos diversos trabalhos em torno da avaliação e do planejamento da política na rede de ensino do DF, em termos de conteúdo do discurso, reconhecem a Prova Brasil como importante fonte de informação para se corrigir as ações e políticas em prol da qualidade educacional. Porém, os dados apurados indicam que, na prática, a avaliação externa ainda não se converteu em subsídio indispensável para a tomada de decisões nesse órgão.

Considerando esses dados, percebemos que há problemas de comunicação entre o governo federal e os gestores do nível central da SEE/DF, bem como entre esses últimos e os atores de seus níveis intermediário e local. Como esse órgão em todos os seus níveis não participa do delineamento da avaliação nacional, a maioria das informações que recebe e dos entendimentos que possui é proveniente da disseminação feita pela mídia, o que leva a uma compreensão reduzida e, por vezes, contraditória sobre o processo avaliativo. Sendo assim, o conhecimento a respeito da avaliação nacional que circula no âmbito dessa Secretaria acaba sendo incompleto e distorcido.

A pesquisa revelou que a divulgação de resultados da Prova Brasil pelo Inep e MEC tem sido inadequada, pois não orienta os gestores públicos a compreenderem os dados produzidos pela avaliação e a utilizá-los no processo decisório das políticas. A consequência disso é que as atividades empreendidas pela SEE/DF, junto às suas Diretorias Regionais de Ensino (DRE) e respectivas escolas, acabam por: (i) enfatizar o controle das notas do Ideb; (ii) instigar a competitividade entre os estabelecimentos de ensino; (iii) homogeneizar o trabalho pedagógico; e (iv) responsabilizar as equipes escolares pela melhoria da qualidade.

Na estrutura de funcionamento da SEE/DF, o nível central age normatizando e de certa maneira formatando a ação pedagógica da rede de ensino para que as projeções do Ideb, estabelecidas pelo poder central, sejam atingidas. Isso porque os trabalhos desencadeados em conjunto com os níveis intermediário e local tendem a se resumir a uma ação mecânica de “repasso de informações” sobre as Matrizes de Referências com as habilidades e

competências cobradas na avaliação, às metas e projeções do Ideb, ao avanço das escolas e DRE nas classificações realizadas etc. As atividades realizadas não contemplam reflexões e análises pormenorizadas sobre o que indicam os resultados da Prova Brasil. Nesse sentido, as particulares e as necessidades contextuais das escolas ficam negligenciadas em função da corrida em torno de uma meta imposta externamente.

Dentre as políticas elaboradas pela SEE/DF para os anos iniciais do Ensino Fundamental, possivelmente sob a influência da avaliação nacional, verificamos que existe uma preocupação em investir em ações que possibilitem a melhoria nos desempenhos e notas do Ideb e incrementem a regulação de controle da rede. Dessa forma, temos políticas: (i) para corrigir a distorção idade x série e assim melhorar as taxas utilizadas no cálculo do Ideb; (ii) voltadas para a formação dos professores em Língua Portuguesa e Matemática, áreas que são avaliadas nos testes da Prova Brasil; (iii) normas e regimentos que demarcam a responsabilidade da rede para o acompanhamento e controle dos resultados da avaliação. Todavia, os dados coletados sugerem que tais políticas não foram delineadas após uma discussão e análise da avaliação, para atender as necessidades específicas às instituições.

Nesse contexto, os depoimentos das instituições de ensino da SEE/DF evidenciam que há a prática de *rankings* entre as escolas, o que favorece o *accountability* burocrático. Nessa lógica, os atores escolares são responsabilizados pelos resultados conquistados e acabam sendo obrigados a melhorar o nível dos estudantes na avaliação. Para sair da baixa classificação, eles tendem a formatar o trabalho pedagógico com atividades que visem preparar os alunos para um bom desempenho na prova em questão e, assim, atingir os primeiros lugares no *ranking* do Ideb.

Conforme evidenciamos no decorrer do estudo, acreditamos que as avaliações na perspectiva formativa podem sinalizar aos educadores caminhos que devem ser percorridos na prática pedagógica. Porém, para que isso ocorra não basta “preparar” os estudantes para se saírem bem nos testes, até mesmo porque esse não é o papel da avaliação. As escolas devem ser impulsionadas, a partir das informações produzidas pela Prova Brasil, a realizar sua “autorregulação”, no sentido da “autoavaliação”, construindo um processo contínuo e aprofundado de reflexão sobre as possíveis convergências entre: (i) os objetivos dos conteúdos da avaliação nacional e do currículo escolar; (ii) as contribuições da avaliação externa para as práticas da avaliação interna; (iii) a necessidade de se “prestar contas” das ações desenvolvidas para a sociedade, via resultados das avaliações externas e internas.

Em geral, as escolas entrevistadas consideram que a Prova Brasil, mesmo tendo seus processos centralizados no governo federal, trouxe benefícios para o trabalho pedagógico e o

aprimoramento do ensino. Todavia, apesar das possíveis contribuições da avaliação, a maneira que ela tem sido conduzida no dia a dia não assegura que os estudantes estejam desenvolvendo as habilidades e competências requeridas pela educação escolar, mas apenas que estão aprendendo a responder corretamente ao que é cobrado nos testes. Consideramos que as práticas que visam “preparar” para a avaliação podem acarretar o que Esteban (2003) chama de homogeneização do ensino. Isto porque os professores, ao se preocuparem com o que é cobrado pelas avaliações externas, deixam de desenvolver outras atividades fundamentais para a formação crítica e cidadã dos estudantes. Temos, então, um gradativo distanciamento dos diretores e professores da autonomia e funções estritamente pedagógicas, pois a qualidade a que são obrigados a perseguir não corresponde, muitas vezes, a aquilo que é vivenciado no contexto escolar.

Tendo em vista o debate feito por Barroso (2006), consideramos que nos sistemas escolares não há um único processo de regulação, mas um processo complexo de “multirregulações” realizadas entre os diversos atores, que precisa ser reconhecido. Diante disso, torna-se imprescindível romper com a regulação de controle até então implementada a partir de um reconhecimento da complexidade da avaliação educacional e da necessidade de ela estar orientada para uma ação que promova a qualidade do ensino ofertado nas escolas. Para tanto, os objetivos da avaliação externa devem se conjugar aos das avaliações internas, estabelecendo a negociação entre a regulação de controle e a autônoma, como sugere Reynaud (1988).

Nessa perspectiva, ressaltamos que o problema não está na avaliação em si, pois ela é uma ferramenta importante na implementação e no monitoramento das políticas. O que devemos indagar é a maneira como a avaliação tem sido gerida pelas autoridades estatais, quais orientações têm sido fornecidas aos atores envolvidos e como eles estão se apropriando e trabalhando com dados coletados a fim de promover mudanças na realidade diagnosticada.

Com o propósito de usar a avaliação como instrumento de um novo tipo de regulação, consideramos que a SEE/DF, seguindo a dinâmica da avaliação negociada, poderia construir, em conjunto com as DRE e instituições de ensino, um “plano de metas e resultados da unidade escolar”. A partir da realidade socioeconômica, cultural e estrutural das escolas, as decisões sobre que obstáculos vencer, que práticas pedagógicas revisar, que prioridades da comunidade atender seriam negociados, inseridos no PPP, assumidos e controlados por todos. Sendo assim, não teríamos uma aprendizagem “padrão”, decretada para todas as redes de ensino. Até mesmo porque um dos princípios do ensino promulgados no Art. 3º, inciso III, da LDB, nº 9.394, de 1996, é o “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas”.

Desta forma, situados e se percebendo no contexto da “microrregulação local”, os atores escolares teriam a possibilidade de redefinir os espaços e modelos de regulação que serão empregados, bem como rever a própria gestão administrativa e pedagógica da escola. Nessa lógica, o próprio *accountability* burocrático sofreria uma ressignificação, pois diante do “plano de metas da unidade escolar” construído coletivamente, a responsabilidade pela aprendizagem e rendimentos dos estudantes seria incorporada e vivenciada como parte da ação dos gestores públicos e do trabalho pedagógico desempenhado pelos educadores. Assim, os professores prestariam contas de seu trabalho à direção da escola e aos colegas no intuito de apresentar o rendimento dos seus alunos e a buscar auxílio para superar as dificuldades encontradas e, por sua vez, os gestores escolares fariam o mesmo junto aos órgãos superiores.

Ponderamos que este tipo de trabalho estimularia as equipes escolares e os gestores a apurarem suas percepções sobre a aprendizagem e o nível de conhecimento de cada estudante. Ao investigar as particularidades e evolução da aprendizagem dos seus estudantes, as equipes gestoras poderiam promover projetos, cursos, seminários, dentre outros, que buscassem contribuir para que as escolas tivessem sua autonomia pedagógica impulsionada.

A experiência dessa pesquisa nos ajudou a compreender que a regulação não pode ser dispensada da gestão macro, dos sistemas e redes de ensino, e micro, do trabalho no cotidiano escolar. Trata-se de uma temática complexa e não consensual e que pode sair do modelo da mera imposição e controle para a promoção de uma “multirregulação”, como argumenta Barroso (2006).

Esperamos que as discussões e análises empreendidas nesse estudo colaborem para o aprofundamento dos debates em torno da regulação via avaliação educacional e para a gradativa mudança de seu papel de controle. Além disso, almejamos incitar novos títulos sobre a temática para futuras investigações.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Escola pública, comunidade e avaliação: resgatando a avaliação formativa como instrumento de emancipação. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Avaliação**: uma prática em busca de novos sentidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 83-99.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRÉ, Marli. A jovem pesquisa educacional no Brasil. **Diálogo Educaconal**, Curitiba, v. 6, n.19, p.11-24, set./dez. 2006.

ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova** [online]. 1998, n.45, pp. 97-129. Disponível em: < >. Acesso em: 21 jul. 2010.

ARREDONDO, Santiago Castillo; DIAGO, Jesús Cabrerizo. **Avaliação educacional e promoção escolar**. Curitiba: Ibpex; São Paulo: Unesp, 2009, cap. 1, p.27-83.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de.; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuições no campo da educação. **Linhas Críticas**: Revista da Faculdade de Educação da UnB, Brasília, v. 15, n. 28, p. 95-107, jan/jun. 2009.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington. D.C.: Banco Mundial, 1996.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70-LDA, 2010.

BARRIGA, Ángel Díaz. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Avaliação**: uma prática em busca de novos sentidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 51-82.

BARROSO, João. A regulação da educação. In: BARROSO, João. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005a, p. 63-92.

_____. Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. **Revue Française de Pédagogie**, v. 130, n. 1, p. 57- 71, 2000. Disponível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1053. Acesso em: 29 de set. 2010.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial-out. 2005b.

_____. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores**. Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006, p. 41-70.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BELLONI, Isaura; BELLONI, José Ângelo. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITA, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação de escolas e universidades**. São Paulo: Komedi, 2003. p. 9-57. (Coleção Avaliação: construindo o campo e a crítica).

BITTAR, Marisa. A pesquisa em educação no Brasil e a constituição do campo científico. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas, n.33, p.3-22, mar.2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 12 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BONAMINO, Alícia M. C. de. O público e o privado na educação brasileira inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas, Autores Associados, n. 5, p. 253-276, jan./jun. 2003.

_____. **Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, Alícia M. C. de; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Caderno Pesqui.**, São Paulo, n. 108, Nov. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 10 de jun de 2011.

BONDIOLI, Anna. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 3/2006 e pelas Emendas Constitucionais de revisão n^{os} 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2007a.

_____. _____. Emenda Constitucional n^o 14, de 12 de setembro, de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 13 de set. 1996a.

_____. Decreto Lei n^o 580, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Diário Oficial da União**, RJ, 30 de jul. de 1938.

_____. Decreto Lei n^o 38.460, de 28 de dezembro de 1955. Institui o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e centros regionais. **Diário Oficial da União**, RJ, 29 de dez. de 1955.

_____. Lei n^o 4.024, de 20 de dezembro de 1961: estabelece as Diretrizes da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, 27 dez. 1961, retificado em 28 dez. 1961.

_____. Lei n^o 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, DF, 23 dez. 1996b.

_____. Lei n^o 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7^o, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 1996c.

_____. Lei n^o 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, DF, 10 jan. 2001a.

_____. Lei n^o 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6, 30, 32 e 87 da Lei n^o 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, DF, 17 maio 2005a.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, DF, 7 fev. 2006a.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Ata de julgamento da proposta de preço e classificação final**: processo nº 23036.000208/2005-30. Brasília: Inep, jun. 2005b.

_____. _____. **Ata de julgamento da proposta de preço e classificação final**: processo nº 23036.000859/2007-91. Brasília: Inep, ago. 2007b.

_____. _____. **Ata de julgamento da proposta de preço e classificação final**: processo nº 23036.000217/2009-54. Brasília: Inep, ago. 2009a.

_____. _____. **Edital de concorrência 03/2007 Daeb/Inep**. Processo nº 23036.000859/2007-91. Brasília: Daeb/Inep, 2007c.

_____. _____. **Matriz de referência do Saeb 1997**. Brasília: Inep, 1999.

_____. _____. Portaria nº 47, de 03 de maio de 2007. Estabelece as normas para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEb) no ano de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 11, n. 86, 7 maio. 2007d.

_____. _____. Portaria nº 69, de 04 de maio de 2005. Institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC como um dos processos de avaliação que passam a integrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 13, n. 85, 5 maio. 2005c.

_____. _____. Portaria nº 87, de 07 de maio de 2009. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, no ano de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 48, n. 86, 8 maio. 2009b.

_____. _____. Portaria nº 89, de 25 de maio de 2005. Institui a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB como um dos processos que passam a integrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 29, n. 100, 27 maio. 2005d.

_____. _____. **Prova Brasil: Avaliação do Rendimento Escolar 2005**. Brasília: Inep, 2006b.

_____. _____. **Prova Brasil: Avaliação do Rendimento Escolar 2007**. Brasília: Inep, 2008a.

_____. _____. **Relatório nacional do PISA 2000**. Brasília: Inep, 2001b.

_____. _____. **Relatório nacional do SAEB ciclo 1990**. Brasília: Inep, 1992.

_____. _____. **Relatório nacional do segundo estudo regional comparativo e explicativo (Serce) Brasil – 2007**. Laboratório Latino-Americano de avaliação de qualidade da educação. Brasília: Inep, 2008b.

_____. _____. **Relatório Saeb 2003**. Brasília: Inep, 2003.

_____. _____. Ministério da Educação. **Relatório de atividades**. Brasília: Inep/MEC, 1989.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**, de 05 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 – LDB, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF, 2010.

_____. _____. **Plano Decenal de Educação para todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. _____. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007e.

_____. _____. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília: Inep, 2001c.

_____. _____. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituir o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 17, n. 55, 22 mar. 2005e.

_____. _____. Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare**, v.1, 58p., Brasília, 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7. ed, 2006. p. 237-270.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, V. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

BROADFOOT, Patricia. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur. **Revue Française de Pédagogie**, V. 130, nº 1, 2000. pp. 43-55. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1052>. Acesso em: 06 de set. de 2010.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papirus, 1988.

CASTRO, Alda Maria D. A.. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: BEZERRA, Maura Costa; FRANÇA, Magna (orgs.). **Política educacional: estado e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009, p. 21-43.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A árdua tarefa de estabelecer padrões de desempenho escolar. **Cadernos Cenpec: educação, cultura e ação comunitária: avaliação em educação**, São Paulo, n. 3, p. 7-15, 2007.

_____. Palestra Inaugural. In: Seminário Internacional de Avaliação Educacional. **Anais**. Rio de Janeiro, dez. 1997. p. 9-11.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 12-65.

CLÍMACO, Maria do Carmo. **Avaliação de sistemas em educação**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

COMÊNIO, João Amós. *Didáctica magna*. 3. ed. Porto: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

COSTA, Jorge Adelino. Modelos organizacionais de escola e qualidade de ensino: o futuro em incursão especulativa. In: BEZERRA, Maura Costa; FRANÇA, Magna (orgs.). **Política educacional: estado e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009, p. 45-65.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra Corrente: Ensaio sobre Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro. 2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 08 de jul. de 2010.

_____. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 72-85, maio/jun./jul./ago. 1998. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/CURY.pdf>>. Acesso em: 2 de set. de 2010

DALBERIO, Maria Célia B. **Neoliberalismo: políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade**. São Paulo: Paulus, 2009.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. UNESCO; MEC, Cortez Editora, São Paulo, 1999.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-38.

_____. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Secretaria de Estado de Educação. Decreto nº 29.244, de 02 de julho de 2008. Institui o Sistema de Avaliação do Desempenho das Instituições Educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal (SIADE), e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Seção 1, p. 17, n. 127, Brasília, 3 jul. 2008.

_____._____. Decreto nº 29.604, de 15 de outubro de 2008. Institui o Prêmio de Mérito pela Melhoria do Desempenho Escolar das Instituições Educacionais do Distrito Federal - Pró-Mérito -, nos termos do artigo 20 da Lei nº 4.036, de 12 de outubro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Seção 1, p. 1, n. 207, Brasília, 16 de out. 2008.

_____._____. Decreto nº 30.175, de 17 de março de 2009. Altera a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Seção 1, p. 1-4, n. 53, Brasília, 18 de mar. 2009.

_____._____. Decreto nº 31.195, de 21 de dezembro de 2009. Altera o Decreto nº 27.591, de 1º de janeiro de 2007, consolida as disposições do Decreto nº 28.007, de 30 de maio de 2007, e aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, suplemento, p. 97, Brasília, de 22 dez. 2009.

_____._____. **Orientações curriculares:** ensino fundamental séries e anos iniciais. Brasília, 2009.

_____._____. Portaria nº 4, de 21 de janeiro de 2010. Revoga a Portaria 254, 12 de dezembro de 2008. Revoga a Portaria 74, 29 de janeiro de 2009. Estabelece critérios para distribuição de carga horária aos professores em exercício nas instituições educacionais públicas e nas conveniadas, quando for o caso, bem como dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, Seção 1, p. 11, n. 15, 22 dez. 2010.

_____._____. Portaria nº 74, de 29 de janeiro de 2009. Revoga a Portaria nº 27, de 2 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a organização de carga horária dos professores e define, nos termos do Anexo Único a esta Portaria, o quantitativo de coordenadores por instituição educacional e por Diretoria Regional de Ensino. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, Seção 1, p. 15, n. 22, 30 jan. 2009.

_____._____. Portaria nº 283 de 15 de setembro de 2005. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino fundamental, com nove anos de duração, nas instituições educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, Seção 1, p. 13, n. 177, 16 set. 2005.

_____. _____. Portaria nº 486, de 24 de novembro de 2009. Determinar que a partir do início do ano letivo de 2010 até o ano letivo de 2016 seja utilizada a nomenclatura “SÉRIE/ANO”, tanto para a matriz curricular do Ensino Fundamental de 8 anos, como para a matriz curricular do Ensino Fundamental de 9 anos. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, Seção 1, p. 2, n. 232, 2 dez. 2009.

_____. _____. Portaria nº 74, de 29 de janeiro de 2009. Revoga a Portaria nº 27, de 2 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a organização de carga horária dos professores e define, nos termos do Anexo Único a esta Portaria, o quantitativo de coordenadores por instituição educacional e por Diretoria Regional de Ensino. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, Seção 1, p. 15, n. 22, 30 jan. 2009.

_____. _____. **Regimento escolar das instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal**. 5 ed. Brasília, 2009a.

_____. _____. **Regimento interno da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal**. 1. ed. Brasília, 2009b.

_____. _____. **Relatório de Gestão 2007**. Brasília, 2007.

_____. _____. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, 2008.

_____. _____. Subsecretaria de Educação Pública. **Orientações gerais para o ensino fundamental de 9 anos: bloco inicial de alfabetização - BIA**. Brasília, 2005.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./abr./maio. 1993. (Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo)

DUPRIEZ, Vicent; MAROY, Christin. La régulation dans les systèmes scolaires. **Revue Française de Pédagogie**, v. 130, n. 1, p 73-87, janvier-février-mars.2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1054>. Acesso em: 13 de set. de 2010

ENGUIITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 95-110.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três econômicas políticas do welfare state. **Lua Nova**, n.24, p. 85-116, set. 1991.

ESTEBAN, Maria Teresa. A avaliação no cotidiano escolar. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 7-28.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini aurélio séc. XXI: o minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERREIRA, Márcia Santos. Os centros de pesquisa educacionais do Inep e os estudos em ciências sociais sobre educação no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n.38, p. 279-411, maio/ago. 1998.

FIORI, José Luis. **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1995. (Estudos em Saúde Coletiva, nº 117). Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/downloads/publicacoes/serie/pdf/SESC117.pdf>>. Acesso em: 16 de ago. de 2010.

FONSECA, Andréa Augusta da F.; MARINELLI, Célia Regina G. O estado neoliberal e as políticas de avaliação: relações entre a escola e o mercado. **Educação e Fronteiras**, Dourados, MS, v. 1, n. 1, jan./jul. 2007. p. 49-57.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO, A.; BESSA, N.; FRANCO, C. (Org.). **Avaliação da educação básica**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 45-63.

FRANCO, Maria Laura Puglisi B. **Análise do conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livros, 2008.

FREITAS, Katia Siqueira; SOUSA, José Vieira de. **Como articular a gestão pedagógica da escola com as políticas públicas da educação para a melhoria do desempenho escolar?**. Brasília: CONSED/PROGESTÃO, módulo X, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial-out. 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (org.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 77-108.

_____. Prefácio. In: BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 7-18.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em Educação: Métodos e Espistemologias**. Chapecó: Argos, 2008.

GARCIA, Regina Leite. A avaliação e suas implicações no fracasso/sucesso. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 29-49.

GATTI, Bernadete A. Implicações e perspectivas da pesquisa educacional no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa: FGV**, Rio de Janeiro, n.113, p.65-81, julho. 2001.

_____. O rendimento escolar em distintos setores da sociedade. **Estudos em Avaliação Educacional: FCC**, São Paulo, n.7, p.95-112, jan./jun. 1993.

GOIS, Antônio; TAKAHASHI, Fábio; SELIGMAN, Felipe. Ranking escolar aprova só 0,8% das cidades. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u19479.shtml>>. Acesso em: 23 de fev. de 2010.

GOMES NETO, João B.; ROSEMBERG, Lia. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 66, p. 9-21, abr./jun. 1995.

GONTIJO, Rebeca. **Manoel Bomfim, educador e “cientista da educação”**. [S.l.:s.n.], 2008?.

GREMAUD, Amaury. Avaliações educacionais, rendição de contas e descentralização. **Revista Avalia**, São Paulo, 2.ed., abr. 2009.

HADJI, Charles. **A avaliação, regras do jogo: das intenções aos instrumentos**. Portugal: Porto Editora, 1994.

HARGREAVES, Andy. Enseñar para la sociedad del conocimiento: educar para la creatividad. In: **Enseñar em la sociedade del conocimiento**: la educación em la era de la inventiva. Barcelona: Octaedro, 2003, p. 19-48.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas públicas sociais. **CEDES**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, novembro, 2001.

HORTA NETO, João Luiz. **Avaliação externa**: a utilização dos resultados do SAEB 2003 na gestão do sistema público de ensino Fundamental no Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

IANNI, Octavio. **Classe e nação**. Petrópolis: Vozes, 1986.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Quem somos. Disponível em: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/>. Acessado em: 10 de fev. de 2011.

IOWA TESTING PROGRAMS. The Iowa Tests of Basic Skills. Disponível em: <http://www.education.uiowa.edu/itp/itbs/>. Acessado em: 9 de jan. De 2011.

KELLS, H. R. Conceitos e modelos. In: SOUSA, Eda C. B. Machado (Org.). **Avaliação institucional**: leituras complementares. Brasília: UnB/FE, Curso de Especialização em Avaliação a Distância, v. 8, 1999a, p.37-55. (UnB, cátedra UNESCO – educação a distância).

_____. Perspectivas básicas de regulação. In: SOUSA, Eda C. B. Machado (Org.). **Avaliação institucional**: leituras complementares. Brasília: UnB/FE, Curso de Especialização em Avaliação a Distância, v. 8, 1999b, p.7-35. (UnB, cátedra UNESCO – educação a distância).

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 127-171.

LANDSHEERE, G. A natureza da pilotagem. In: LANDSHEERE, G. **A pilotagem dos sistemas de educação**. Lisboa: Asa, 1997, p. 17-35.

LAPOINTE, Archie E. Avaliação educacional e progresso nacional: desafios e tendências. In: Seminário Internacional de Avaliação da Educação. **Anais**. Rio de Janeiro, out. 1995. p. 19-32.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. L'action publique saisie par ses instruments. In: LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir). Gouverner par les instruments. **Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques**, 2004, p. 11-44. Disponível em: <http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=SCPO_LASCO_2005_01_0011>. Acessado em: 27 de set. 2010.

LEE, Valerie E. A necessidade dos dados longitudinais na identificação do efeito escola. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 229, p. 471-480, set./dez. 2010.

LIBÂNEO, Jose Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e pratica**. 5. ed. Goiás: Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos, OLIVEIRA, João Ferreira de e TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Docência em Formação).

LOURENÇO FILHO, Manoel B. Antecedentes e primeiros tempos do Inep. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n.212, p.179-185, jan/abr. 2005.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli I. E.D. **A pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda, 1986.

MARIANI, Maria Clara. Educação e ciências sociais: O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). **Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: CNPq, 1982. p.167-195.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: Unicamp, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. UNICEF. **Aprova Brasil: o direito de aprender**. Brasília: MEC; Unicef, 2006.

_____. Plano de Ações Articuladas. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=236>. Acessado em: 6 de jan. De 2011.

MOÇO, Anderson. A Prova Brasil em detalhes. **Nova Escola**, ed. 222, maio 2009. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/planejamento-e-avaliacao/avaliacao/prova-brasil-detalhes-450869.shtml>>. Acessado em: 15 de jul. de 2009.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, 50e année, n. 2, 2000. p. 189-208. Disponível em: <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 24 de set. 2010.

NEAVE, Guy. Reconsideración del estado avaliador. In: NEAVE, Guy. **Educación superior: historia e política**. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

NEVO, D. Avaliação por diálogo: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: Seminário internacional de avaliação educacional. **Anais...** Rio de Janeiro, dez. 1997. p. 89-97.

OLIVEIRA, Ana Paula M. de. **A Prova Brasil no olhar de uma escola pública da Ceilândia Sul**. Monografia (Especialização em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, DF, 2007.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2008.

PASQUALI, Luiz. **Psicometria: teoria dos testes na psicologia e na educação**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 13-51.

PAUL, Jean Jacques. Da avaliação à formulação de políticas em educação. In: Seminário Internacional de Avaliação da Educação. **Anais**. Rio de Janeiro, out. 1995. p. 113-130.

PEREIRA, Potyara A. P . A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Revista Ser Social**, Brasília: UnB, nº 06, 2000. p. 119-132.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI et al. (org.). **Política social no capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008b.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003

PESTANA, Maria Inês. O sistema de avaliação brasileiro. In: Seminário Internacional de Avaliação Educacional. **Anais**. Rio de Janeiro, dez. 1997. p. 15-29.

PINHO, Angela. Só 62 escolas têm nível de país desenvolvido. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 jun. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u306414.shtml>>. Acesso em: 23 de fev. de 2010.

REYNAUD, Jean-Daniel. Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. **Revue Française de Sociologie**, v. 29, n. 1, p. 5-18, 1988.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 37-51.

SACRISTÁN. J. Gimeno. A avaliação no ensino. In: GOMEZ, A. I; SACRISTÁN. J. Gimeno. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre, RS: ArtMed, 1998. p. 295-348.

SANDER, Benno. Políticas públicas e gestão democrática da educação. Brasília: Liber Livro, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Historia das idéias pedagógicas no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Autores Associados, 2008. (Coleção memória da educação)

SECRETARIA conclui mutirão para a Prova Brasil. Site oficial da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF. Brasília, DF, 20 set. 2007. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br/mostranoticia.asp?id=75014&secao=10>>. Acessado em: 27 de set. 2009.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHWARTZMAN, Simon. As avaliações da nova geração. In: SOUZA, Alberto de Mello e. (org.). **Dimensões da avaliação da educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005, p. 15-34.

SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação: Keynes e a Teoria Geral. In: KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 5-21 (Coleção os Economistas).

SILVA, Marcelo Soares Pereira; SOUZA, Raquel Aparecida. Reestruturações na administração pública brasileira e os desdobramentos na educação superior. **Linhas Críticas: Revista da Faculdade de Educação da UnB**, Brasília, v.14, n.27, p. 263-282, jul/dez. 2008.

SILVA, Maria Abadia da. Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**: Revista da Faculdade de Educação da UnB, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.fe.unb.br/linhascriticas/linhascriticas/n21/Consenso%20de%20Washington.html>>. Acesso em: 8 de jan. de 2010.

_____. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico de escola pública brasileira. **CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 de dez. de 2009.

_____. **Intervenção e consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 11-29.

SOARES, José F.; ALVES, Maria T. G.; MARI, Flávia Alexandra de O. T. Avaliação de escolas de ensino básico. In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). **Avaliação de escolas e universidades**. São Paulo: Komedi, 2003. p. 59-91. (Coleção Avaliação: construindo o campo e a crítica).

SORDI, Maria Regina L. de. A avaliação como processo de qualificação. **Revista Educação**, São Paulo: Segmento, ano 11, n. 131, 2008. p.44-45.

SOUSA, José Vieira. **Fortalecimento do trabalho da equipe escolar**. Caderno de Teoria e Prática I. MEC/FUNDESCOLA, 2005.

SOUZA, Elisete Rodrigues de. **Accountability de professores**: um estudo sobre o efeito da Prova Brasil em escolas de Brasília. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2009.

TANCREDI, Leticia. Segunda Prova Brasil será em 2007. **Notícias MEC**, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7458> Acessado em: 9 maio 2007.

TONETO JR., Rudinei. Buchanan e a análise econômica da Política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 38, Dec. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n38/a07n38.pdf>>. Acessado em: 15 fev. de 2010.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a Qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007

TYLER, Ralph Winfred. **Princípios básicos de currículo e ensino**. 6.ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

VEJA o ranking do Prova Brasil em cidades com mais de 100 mil habitantes. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u19362.shtml>>. Acesso em: 20 de fev. de 2010.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Avaliações em debate: Saeb, Enem, Provão**. Brasília: Plano Editora, 2003.

_____. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República**. Brasília: Liber Livro, 2008.

_____. Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção?. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 59-89.

VILLAS BOAS, Benigna Maria de F.. A avaliação no bloco inicial de alfabetização do DF. **Estudos em avaliação educacional**, v. 18, n. 36, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1356/1356.pdf>>. Acessado em: 6 de jan. de 2011.

WASELFISZ, Jacobo. Sistemas de Avaliação do Desempenho Escolar e Políticas Públicas. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 3-21, dez. 1993.

WEBER, Max. **O Político e o Cientista**. Lisboa: Editorial Presença, 1973, p.7-45.

_____. **Economia e sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª ed., v.1, 1994, p.3-35.139-198.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004, p. 33-96. 129-148;

Apêndice A – Carta de apresentação nível central/SEE/DF



Universidade de Brasília – Faculdade de Educação – PPGE

Brasília, xx de xxxx de xxxx.

Senhor xxxxxxxxxxxxxxxx,

Apresento a V. Sa. a senhorita Ana Paula de Matos Oliveira, aluna regularmente matriculada no Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, sob o número xx/xxxxxxx.

Atualmente, essa aluna está realizando a coleta de dados para sua pesquisa de mestrado. A pesquisa tem como objeto de estudo as implicações da Prova Brasil para a elaboração de políticas públicas pela Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEE/DF. Trata-se de um estudo para fins acadêmicos com o objetivo de “*analisar em que medida os resultados da Prova Brasil têm servido de subsídios para a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SEE/DF, no processo de formulação de políticas públicas para as séries iniciais do ensino fundamental*”.

Em função do objetivo da pesquisa, é de fundamental importância que a referida aluna realize entrevista individual com V. Sa.. Desta forma, solicito a colaboração de V. Sa. no sentido de conceder, aproximadamente, 40 (quarenta) minutos de sua agenda de trabalho para a realização da entrevista.

Adianto que todos os dados fornecidos serão confidenciais, e que nenhum participante do estudo será identificado em qualquer comunicação ou publicação futura. Todavia, os resultados da pesquisa serão colocados à disposição dos interessados, tão logo o trabalho esteja concluído.

Ressaltando a importância de sua contribuição para o estudo, agradeço antecipadamente e me coloco à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Professor Dr. José Vieira de Sousa – Matrícula UnB xxxxxxxx
Telefone: xxxx-xxxx

Ilmo. Sr. xxxxxxxxxxxxxxxx

N e s t a

Apêndice B – Carta de apresentação nível intermediário/SEE/DF



Universidade de Brasília – Faculdade de Educação – PPGE

Brasília, xx de xxxx de xxxx.

Senhor xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,

Apresento a V. Sa. a senhorita Ana Paula de Matos Oliveira, aluna regularmente matriculada no Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, sob o número xx/xxxxxxx.

Atualmente, essa aluna está realizando a coleta de dados para sua pesquisa de mestrado. A pesquisa tem como objeto de estudo as implicações da Prova Brasil para a elaboração de políticas públicas pela Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEE/DF. Trata-se de um estudo para fins acadêmicos com o objetivo de *“analisar em que medida os resultados da Prova Brasil têm servido de subsídios para a Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SEE/DF, no processo de formulação de políticas públicas para as séries iniciais do ensino fundamental”*.

Em função do objetivo da pesquisa, é de fundamental importância que a referida aluna realize entrevista individual com V. Sa., bem como junto à equipe do núcleo de monitoramento pedagógico, responsáveis pelo acompanhamento das atividades pertinentes a avaliação, direção e professores da 4ª série/5º ano de duas escolas desta regional, selecionadas para o estudo a partir da nota obtida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Estas escolas são as seguintes Escola Classe xx e Escola Classe xx.

Desta forma, solicito a colaboração de V. Sa. no sentido de conceder, aproximadamente, 40 (quarenta) minutos de sua agenda de trabalho para a realização da entrevista, além de autorização para a que a aluna entreviste equipes das duas escolas citadas, vinculadas a esta DRE.

Adianto que todos os dados fornecidos serão confidenciais, e que nenhum participante do estudo será identificado em qualquer comunicação ou publicação futura. Todavia, os resultados da pesquisa serão colocados à disposição dos interessados, tão logo o trabalho esteja concluído.

Ressaltando a importância de sua contribuição para o estudo, agradeço antecipadamente e me coloco à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Professor Dr. José Vieira de Sousa – Matrícula UnB xxxxxxxx
Telefone: xxxx-xxxx

Ilmo. Sr. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

N e s t a

Apêndice C – Roteiro de entrevista nível central/SEE/DF



Universidade de Brasília - UnB.

Mestrado em Educação/ Faculdade de Educação - FE

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE)

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

Eixo de Interesse: Avaliação de Políticas Públicas para a Educação

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Mestranda: Ana Paula de Matos Oliveira

e-mail: xxxx@xxxx.com - fones: xxxx-xxxx

ROTEIRO DE ENTREVISTA – NÍVEL CENTRAL SEE/DF

I – DADOS DO(A) GESTOR(A)

- 1.Nome:
- 2.Cargo/Função na SEE/DF:
- 3.Tempo no Cargo/Função atual:
- 4.Tempo de trabalho na SEE/DF:
- 5.Trajatória acadêmica:
 - a.Curso(s) de Graduação:
 - b.Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c.Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
- 6.Trajatória profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – A Política Nacional de Avaliação da Educação Básica - Prova Brasil

- 1.1 -Que papel a avaliação externa da Educação Básica tem ocupado hoje no País?
- 1.2 -Que informações você possui sobre o processo de elaboração da Prova Brasil?
- 1.3 -Como você entende que a Prova Brasil pode subsidiar a elaboração de políticas e o monitoramento da rede de ensino?
- 1.4 -Que aspectos da Prova Brasil você destaca como positivos e porque?
- 1.5 -Que aspectos da Prova Brasil você considera que precisa ser aperfeiçoados?

BLOCO 2 – Os resultados da Prova Brasil 2007 e 2009 como indutores de políticas para a SEE/DF

- 2.1 -Como você avalia o material de divulgação de resultados da Prova Brasil?
- 2.2 -Quais estratégias foram adotadas pela SEE/DF para preparar as DRE e escolas para a aplicação da Prova Brasil em 2007 e 2009?
- 2.3 -De que maneira a SEE/DF se organiza para receber, disseminar e trabalhar com os resultados da Prova Brasil?
- 2.4 -Em que medida os resultados da Prova Brasil são facilitadores do planejamento das ações da SEE/DF?
- 2.5 -Em que medida os resultados da Prova Brasil inibem ou dificultam o planejamento do seu das ações da SEE/DF?
- 2.6 -Quais políticas ou ações foram desenvolvidas pela SEE/DF, a partir dos resultados da Prova Brasil 2007 e/ou 2009?

BLOCO 3 – Os possíveis impactos da Prova Brasil 2007 e 2009 na gestão da rede de ensino da SEE/DF

- 3.1 -Como você avalia o trabalho das DRE e escolas com os resultados da Prova Brasil?
- 3.2 -Em sua opinião, qual espaço os resultados da Prova Brasil ocupam nos trabalhos de gestão da rede de ensino e das escolas do DF?
- 3.3 -Que relações podem ser estabelecidas entre a Prova Brasil e o SIADE?

Apêndice D – Roteiro de entrevista nível intermediário/SEE/DF



Universidade de Brasília - UnB.

Mestrado em Educação/ Faculdade de Educação - FE

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE)

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

Eixo de Interesse: Avaliação de Políticas Públicas para a Educação

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Mestranda: Ana Paula de Matos Oliveira

e-mail: xxxx@xxxx.com - fones: xxxx-xxxx

ROTEIRO DE ENTREVISTA – NIVEL INTERMEDIARIO SEE/DF

I – DADOS DO(A) DIRETOR(A)

- 1.Nome:
- 2.Cargo/Função na SEE/DF:
- 3.Tempo no Cargo/Função atual:
- 4.Tempo de trabalho na DRE atual:
- 5.Tempo de trabalho na SEE/DF:
- 6.Modalidades em que já atuou na SEE/DF:
- 7.Formação Acadêmica:
 - a.Curso(s) de Graduação:
 - b.Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c.Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
- 8.Trajatória acadêmica e profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – A Política de Avaliação Nacional Prova Brasil

- 1.1 -Que papel a avaliação externa da Educação Básica ocupa hoje na SEE/DF?
- 1.2 -Que informações você possui sobre o processo de elaboração da Prova Brasil?
- 1.3 -Como você entende que a Prova Brasil pode subsidiar o monitoramento das escolas da rede de ensino do DF?
- 1.4 -Que aspectos da Prova Brasil você destaca como positivos e quais aqueles que, em sua opinião, merecem ser aperfeiçoados?

BLOCO 2 – Os resultados da Prova Brasil 2007 e 2009 como indutores de políticas para a SEE/DF

- 2.1 -Qual a sua avaliação a respeito do material de divulgação de resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?
- 2.2 -Como a SEE/DF se articula com a DRE para desenvolver os trabalhos de aplicação e utilização dos resultados da Prova Brasil?
- 2.3 -Quais ações foram adotadas pela DRE com o objetivo de preparar as escolas para a aplicação da Prova Brasil em 2007 e 2009?
- 2.4 -De que maneira a DRE se organiza para receber, disseminar e trabalhar com os resultados da Prova Brasil?
- 2.5 -Que fatores você destaca como sendo inibidores na utilização dos resultados da Prova Brasil nas ações desenvolvidas pela DRE?
- 2.6 -Que fatores você destaca como sendo facilitadores na utilização dos resultados da Prova Brasil nas ações desenvolvidas pela DRE?

2.7 -Quais ações foram desenvolvidas pela DRE a partir dos resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?

BLOCO 3 – Os possíveis impactos da Prova Brasil 2007 e 2009 na gestão da rede de ensino da SEE/DF

- 3.1 -Em que medida a implementação da Prova Brasil tem contribuído ou dificultado o desenvolvimento dos trabalhos da DRE?
- 3.2 -Como você avalia o trabalho das escolas com os resultados da Prova Brasil?
- 3.3 -Em sua opinião, qual espaço os resultados da Prova Brasil ocupam nos trabalhos da DRE junto às escolas?
- 3.4 -Em sua opinião, qual o sentido das escolas da SEE/DF participarem, num mesmo ano da Prova Brasil e do SIADE?

Apêndice E – Roteiro de entrevista nível local-grupo1/SEE/DF



Universidade de Brasília - UnB.

Mestrado em Educação/ Faculdade de Educação - FE

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE)

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

Eixo de Interesse: Avaliação de Políticas Públicas para a Educação

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Mestranda: Ana Paula de Matos Oliveira

e-mail: xxxx@xxxx.com - fones: xxxx-xxxx

ROTEIRO DE ENTREVISTA – NÍVEL LOCAL – GRUPO 1 (DIREÇÃO E COORDENAÇÃO PEDAGÓGICA) – SEE/DF

I – DADOS DO(A) DIRETOR(A)

- 1.Nome:
- 2.Cargo/Função na SEE/DF:
- 3.Tempo no Cargo/Função atual:
- 4.Tempo de trabalho na DRE atual:
- 5.Tempo de trabalho na SEE/DF:
- 6.Modalidades em que já atuou na SEE/DF:
- 7.Formação Acadêmica:
 - a.Curso(s) de Graduação:
 - b.Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c.Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
- 8.Trajatória acadêmica e profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – A Política de Avaliação Nacional Prova Brasil

- 1.1 -Que papel a avaliação externa da Educação Básica ocupa hoje na SEE/DF?
- 1.2 -Que informações você possui sobre o processo de elaboração da Prova Brasil?
- 1.3 -Como você entende que a Prova Brasil pode subsidiar o monitoramento das escolas da rede de ensino do DF?
- 1.4 -Que aspectos da Prova Brasil você destaca como positivos e quais aqueles que, em sua opinião, merecem ser aperfeiçoados?

BLOCO 2 – Os resultados da Prova Brasil 2007 e 2009 como indutores de políticas para a SEE/DF

- 2.1 -Qual a sua avaliação a respeito do material de divulgação de resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?
- 2.2 -Como a SEE/DF se articula com a DRE para desenvolver os trabalhos de aplicação e utilização dos resultados da Prova Brasil?
- 2.3 -Quais ações foram adotadas pela DRE com o objetivo de preparar as escolas para a aplicação da Prova Brasil em 2007 e 2009?
- 2.4 -De que maneira a DRE se organiza para receber, disseminar e trabalhar com os resultados da Prova Brasil?
- 2.5 -Que fatores você destaca como sendo inibidores na utilização dos resultados da Prova Brasil nas ações desenvolvidas pela DRE?

- 2.6 -Que fatores você destaca como sendo facilitadores na utilização dos resultados da Prova Brasil nas ações desenvolvidas pela DRE?
- 2.7 -Quais ações foram desenvolvidas pela DRE a partir dos resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?

BLOCO 3 – Os possíveis impactos da Prova Brasil 2007 e 2009 na gestão da rede de ensino da SEE/DF

- 3.1 -Em que medida a implementação da Prova Brasil tem contribuído ou dificultado o desenvolvimento dos trabalhos da DRE?
- 3.2 -Como você avalia o trabalho das escolas com os resultados da Prova Brasil?
- 3.3 -Em sua opinião, qual espaço os resultados da Prova Brasil ocupam nos trabalhos da DRE junto às escolas?
- 3.4 -Em sua opinião, qual o sentido das escolas da SEE/DF participarem, num mesmo ano da Prova Brasil e do SIADE?

Apêndice F – Roteiro de entrevista nível local-grupo 2/SEE/DF



Universidade de Brasília - UnB.

Mestrado em Educação/ Faculdade de Educação - FE

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE)

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

Eixo de Interesse: Avaliação de Políticas Públicas para a Educação

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Mestranda: Ana Paula de Matos Oliveira
e-mail: xxxx@xxxx.com - fones: xxxx-xxxx

ROTEIRO DE ENTREVISTA – NÍVEL LOCAL – GRUPO 2 (PROFESSORES) – SEE/DF

I – DADOS DO(A) PROFESSOR(A)

- 1.Nome:
- 2.Situação funcional na SEE/DF em 2010 :
- 3.Tempo de trabalho na SEE/DF:
- 4.Tempo de trabalho na atual escola:
- 5.Turma em que leciona na escola:
- 6.Nº de alunos na turma:
- 7.Tempo de trabalho com a 5º ano na atual escola:
- 8.Formação Acadêmica:
 - a.Curso(s) de Graduação:
 - b.Pós-Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c.Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
- 9.Trajatória acadêmica e profissional:

II – IDENTIFICAÇÃO DA ESCOLA

- 10.Nome da escola:
- 11.DRE da escola: Taguatinga
- 12.Endereço da escola:
- 13.IDEB da escola em 200: IDEB em 2007:
- 14.Breve descrição sobre a comunidade escolar:

III - PERGUNTAS

BLOCO 1 – A Política de Avaliação Nacional Prova Brasil

- 1.1 -Que papel a avaliação externa da Educação Básica ocupa hoje na SEE/DF e na sua escola?
- 1.2 -Que informações você possui sobre o processo de elaboração da Prova Brasil?
- 1.3 -Em que medida a Prova Brasil pode contribuir com o seu trabalho pedagógico e o da escola?
- 1.4 -Em que medida a Prova Brasil pode dificultar o seu trabalho pedagógico e o da escola?

BLOCO 2 – A utilização dos resultados da Prova Brasil 2007 e 2009 pela SEE/DF

- 2.1 -Como você tomou conhecimento dos resultados de sua escola na Prova Brasil aplicada nos anos de 2007 e 2009?

- 2.2 -Como você avalia o material de divulgação de resultados da Prova Brasil disponibilizado pelo MEC/INEP?
- 2.3 -Como a DRE se articulou com a escola para desenvolver os trabalhos de aplicação e utilização dos resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?
- 2.4 -Como a direção da escola se articulou com os professores para desenvolver os trabalhos de aplicação e utilização dos resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?
- 2.5 -Quais orientações os professores receberam sobre a aplicação da Prova Brasil em 2007 e 2009?
- 2.6 -De que maneira a escola se organizou para receber e trabalhar com os resultados da Prova Brasil 2007 e 2009?
- 2.7 -Que fatores você destaca como sendo inibidores na utilização dos resultados da Prova Brasil para o planejamento do seu trabalho pedagógico e o da escola?
- 2.8 -Que fatores você destaca como sendo facilitadores na utilização dos resultados da Prova Brasil para o planejamento do seu trabalho pedagógico e o da escola?
- 2.9 -Na sua opinião, em que medida os resultados da Prova Brasil podem ser incorporados ao Projeto Político Pedagógico da escola?

BLOCO 3 – Os possíveis impactos da Prova Brasil 2007 e 2009 na gestão da rede de ensino da SEE/DF

- 3.1 -Como você avalia o trabalho da escola e professores com os resultados da Prova Brasil? Porque?
- 3.2 -Na sua opinião, qual espaço os resultados da Prova Brasil ocupam no seu planejamento pedagógico e no da escola?
- 3.3 -Que aspectos da Prova Brasil você destaca como positivos e quais aqueles que, na sua opinião, merecem ser aperfeiçoados?

Apêndice G – Declaração de consentimento



Universidade de Brasília - UnB.

Mestrado em Educação/ Faculdade de Educação - FE

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE)

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior

Eixo de Interesse: Avaliação de Políticas Públicas para a Educação

Orientador: Prof. Dr. José Vieira de Sousa

Mestranda: Ana Paula de Matos Oliveira

e-mail: xxxx@xxxx.com - fones: xxxx-xxxx

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Eu, _____, _____ (cargo/função) _____, da SEE/DF, declaro para os devidos fins que aceitei participar da pesquisa de Mestrado da estudante Ana Paula de Matos Oliveira, que tem como objetivo “*analisar em que medida os resultados da Prova Brasil têm servido de subsídios para a Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEE/DF), no processo de formulação de políticas públicas para o ensino fundamental*”.

Também declaro que no dia da entrevista, dia _____, optei por não realizar a gravação e, diante disso, realizei a leitura do registro de minha fala que consta neste presente roteiro de entrevista, nas páginas de xx a xx.

Por fim, expressei minha concordância com todas as minhas respostas, registradas nos tópicos I, II e III deste roteiro e autorizo sua utilização para a pesquisa desde que minha identidade permaneça resguardada e não seja utilizada em prejuízo da(s) pessoa(s) envolvida(s) e/ou da(s) instituição(ões).

Por ser verdade, firmo a presente,

Brasília, _____ de _____ de _____.

ASSINATURA

Anexo A – Matriz de Referência Saeb/Prova Brasil

MATRIZ SAEB/PROVA BRASIL LÍNGUA PORTUGUESA – 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL

Em Língua Portuguesa (com foco em leitura) são avaliadas habilidades e competências definidas em unidades chamadas descritores, agrupadas em tópicos que compõem a Matriz de Referência dessa disciplina.

As matrizes de Língua Portuguesa da Prova Brasil e do Saeb estão estruturadas em duas dimensões. Na primeira dimensão, que é “*objeto do conhecimento*”, foram elencados seis tópicos, relacionados a habilidades desenvolvidas pelos estudantes. A segunda dimensão da matriz de Língua Portuguesa refere-se às “competências” desenvolvidas pelos estudantes. E dentro desta perspectiva, foram elaborados descritores específicos para cada um dos seis tópicos. Para a 4ª série do ensino fundamental, a Matriz de Referência completa, em Língua Portuguesa é composta pelo conjunto dos seguintes descritores:

Descritores do Tópico I. Procedimentos de Leitura

- D1 – Localizar informações explícitas em um texto.
- D3 – Inferir o sentido de uma palavra ou expressão.
- D4 – Inferir uma informação implícita em um texto.
- D6 – Identificar o tema de um texto.
- D11 – Distinguir um fato da opinião relativa a esse fato.

Descritores do Tópico II. Implicações do Suporte, do Gênero e /ou do Enunciador na Compreensão do Texto

- D5 – Interpretar texto com auxílio de material gráfico diverso (propagandas, quadrinhos, foto, etc.).
- D9 – Identificar a finalidade de textos de diferentes gêneros.

Descritores do Tópico III. Relação entre Textos

- D15 – Reconhecer diferentes formas de tratar uma informação na comparação de textos que tratam do mesmo tema, em função das condições em que ele foi produzido e daquelas em que será recebido.

Descritores do Tópico IV. Coerência e Coesão no Processamento do Texto

- D2 – Estabelecer relações entre partes de um texto, identificando repetições ou substituições que contribuem para a continuidade de um texto.
- D7 – Identificar o conflito gerador do enredo e os elementos que constroem a narrativa.
- D8 – Estabelecer relação causa /consequência entre partes e elementos do texto.
- D12 – Estabelecer relações lógico-discursivas presentes no texto, marcadas por conjunções, advérbios, etc.

Descritores do Tópico V. Relações entre Recursos Expressivos e Efeitos de Sentido

D13 – Identificar efeitos de ironia ou humor em textos variados.

D14 – Identificar o efeito de sentido decorrente do uso da pontuação e de outras notações.

Descritores do Tópico VI. Variação Linguística

D10 – Identificar as marcas linguísticas que evidenciam o locutor e o interlocutor de um texto.

MATEMÁTICA – 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL

Em Matemática (com foco na resolução de problemas) são avaliadas habilidades e competências definidas em unidades chamadas descritores, agrupadas em temas que compõem a Matriz de Referência dessa disciplina.

As matrizes de Matemática da Prova Brasil e do Saeb estão estruturadas em duas dimensões. Na primeira dimensão, que é “*objeto do conhecimento*”, foram elencados seis tópicos, relacionados a habilidades desenvolvidas pelos estudantes. A segunda dimensão da matriz de Matemática refere-se às “competências” desenvolvidas pelos estudantes. E dentro desta perspectiva, foram elaborados descritores específicos para cada um dos quatro tópicos descritos.

Para a 4ª série do ensino fundamental, a Matriz de Referência completa, em Matemática, é composta pelos seguintes descritores:

Descritores do Tema I. Espaço e Forma

D1 – Identificar a localização /movimentação de objeto em mapas, croquis e outras representações gráficas.

D2 – Identificar propriedades comuns e diferenças entre poliedros e corpos redondos, relacionando figuras tridimensionais com suas planificações.

D3 – Identificar propriedades comuns e diferenças entre figuras bidimensionais pelo número de lados, pelos tipos de ângulos.

D4 – Identificar quadriláteros observando as posições relativas entre seus lados (paralelos, concorrentes, perpendiculares).

D5 – Reconhecer a conservação ou modificação de medidas dos lados, do perímetro, da área em ampliação e /ou redução de figuras poligonais usando malhas quadriculadas.

Descritores do Tema II. Grandezas e Medidas

D6 – Estimar a medida de grandezas utilizando unidades de medida convencionais ou não.

D7 – Resolver problemas significativos utilizando unidades de medida padronizadas como km/m/cm/mm, kg/g/mg, l/ml.

D8 – Estabelecer relações entre unidades de medida de tempo.

D9 – Estabelecer relações entre o horário de início e término e /ou o intervalo da duração de um evento ou acontecimento.

D10 – Num problema, estabelecer trocas entre cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro, em função de seus valores.

D11 – Resolver problema envolvendo o cálculo do perímetro de figuras planas, desenhadas em malhas quadriculadas.

D12 – Resolver problema envolvendo o cálculo ou estimativa de áreas de figuras planas, desenhadas em malhas quadriculadas.

Descritores do Tema III. Números e Operações /Álgebra e Funções

D13 – Reconhecer e utilizar características do sistema de numeração decimal, tais como agrupamentos e trocas na base 10 e princípio do valor posicional.

D14 – Identificar a localização de números naturais na reta numérica.

D15 – Reconhecer a decomposição de números naturais nas suas diversas ordens.

D16 – Reconhecer a composição e a decomposição de números naturais em sua forma polinomial.

D17 – Calcular o resultado de uma adição ou subtração de números naturais.

D18 – Calcular o resultado de uma multiplicação ou divisão de números naturais.

D19 – Resolver problema com números naturais, envolvendo diferentes significados da adição ou subtração: juntar, alteração de um estado inicial (positiva ou negativa), comparação e mais de uma transformação (positiva ou negativa).

D20 – Resolver problema com números naturais, envolvendo diferentes significados da multiplicação ou divisão: multiplicação comparativa, ideia de proporcionalidade, configuração retangular e combinatória.

D21 – Identificar diferentes representações de um mesmo número racional.

D22 – Identificar a localização de números racionais representados na forma decimal na reta numérica.

D23 – Resolver problema utilizando a escrita decimal de cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro.

D24 – Identificar fração como representação que pode estar associada a diferentes significados.

D25 – Resolver problema com números racionais expressos na forma decimal envolvendo diferentes significados da adição ou subtração.

D26 – Resolver problema envolvendo noções de porcentagem (25%, 50%, 100%).

Descritores do Tema IV. Tratamento da Informação

D27 – Ler informações e dados apresentados em tabelas.

D28 – Ler informações e dados apresentados em gráficos (particularmente em gráficos de colunas).

Anexo B – Cartaz com os dados da escola Prova Brasil 2005



Dados da sua escola

(Cartaz B - 40815)

NOME E
ENDEREÇO DA
ESCOLA

4ª série do Ensino Fundamental

Alunos participantes	Quantos participaram
625.093	Escolas estaduais do Brasil
1.349.813	Escolas municipais do Brasil
28.262	Escolas estaduais de seu estado
-	Escolas municipais de seu estado
-	Escolas estaduais de seu município
-	Escolas municipais de seu município
111	Sua escola

8ª série do Ensino Fundamental

Alunos participantes
947.514
473.127
14.393
-
-
-

Indicadores Educacionais* Censo Escolar

2004	2005
Aprovação	Média de horas-aula diária
Reprovação	Docentes com curso superior
Abandono	Distorção idade-série

Brasil	UF	Município	Escola
84,4	88,4	-	92,3
11,2	10,4	-	7,7
4,4	1,2	-	0

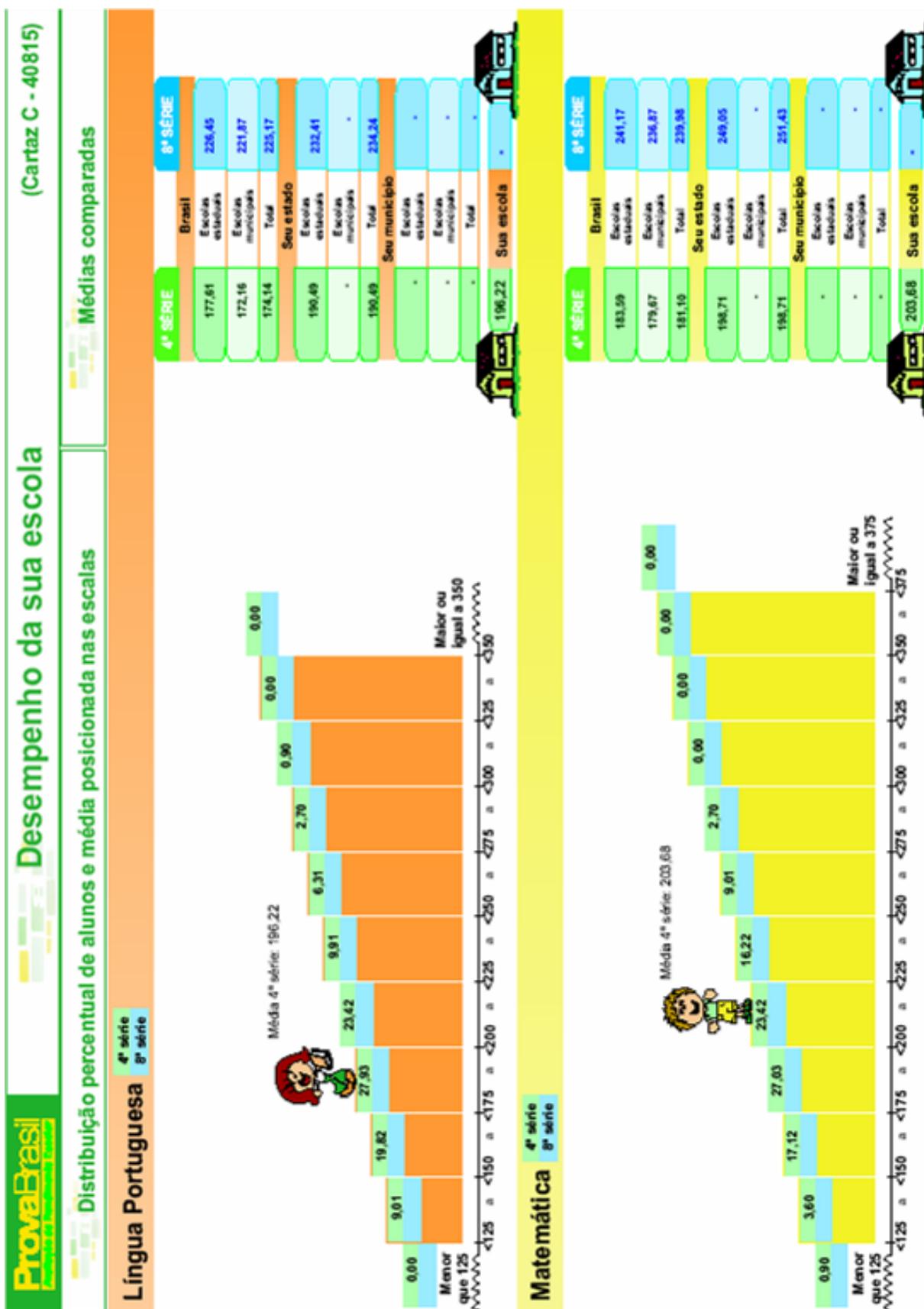
Brasil	UF	Município	Escola
4,3	5	-	5
57	64,7	-	85,7
26,9	26,2	-	18

IMPRESSO ESPECIAL
000481/0005 CAIXAS DE
INEP
CORREIOS

*Calculados com base apenas nas escolas que participaram da Prova Brasil

Ministério
da Educação
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira - INEP

Anexo C – Cartaz Prova Brasil 2005 – dados de desempenho da escola



Anexo D – Descrição dos níveis de desempenho Prova Brasil

PROVA BRASIL: ESCALA DE LÍNGUA PORTUGUESA

Nível	Descrição dos Níveis da Escala
125	<p>A partir de textos curtos, como contos infantis, histórias em quadrinhos e convites, os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •localizam informações explícitas que completam literalmente o enunciado da questão; •inferem informações implícitas; •reconhecem elementos como o personagem principal; •interpretam o texto com auxílio de elementos não-verbais; •identificam a finalidade do texto; •estabelecem relação de causa e consequência, em textos verbais e não-verbais; e •conhecem expressões próprias da linguagem coloquial.
150	<p>Além das habilidades anteriormente citadas, neste nível, os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •localizam informações explícitas em textos narrativos mais longos, em textos poéticos, informativos e em anúncio de classificados; •localizam informações explícitas em situações mais complexas, por exemplo, requerendo a seleção e a comparação de dados do texto; •inferem o sentido de palavra em texto poético (cantiga popular); •inferem informações, identificando o comportamento e os traços de personalidade de uma determinada personagem a partir de texto do gênero conto de média extensão, de texto não-verbal ou expositivo curto; •identificam o tema de um texto expositivo longo e de um texto informativo simples; •identificam o conflito gerador de um conto de média extensão; •identificam marcas linguísticas que evidenciam os elementos que compõem uma narrativa (conto de longa extensão); e •interpretam textos com material gráfico diverso e com auxílio de elementos não-verbais em histórias em quadrinhos, tirinhas e poemas, identificando características e ações dos personagens.
175	<ul style="list-style-type: none"> •Este nível é constituído por narrativas mais complexas e incorporam novas tipologias textuais (ex.: matérias de jornal, textos enciclopédicos, poemas longos e prosa poética). Nele, os alunos da 4ª e da 8ª séries: •localizam informações explícitas, a partir da reprodução das ideias de um trecho do texto; •inferem o sentido de uma expressão, mesmo na ausência do discurso direto; •inferem informações que tratam, por exemplo, de sentimentos, impressões e características pessoais das personagens, em textos verbais e não-verbais; •interpretam histórias em quadrinhos de maior complexidade temática, reconhecendo a ordem em que os fatos são narrados; •identificam a finalidade de um texto jornalístico; •localizam informações explícitas, identificando as diferenças entre textos da mesma tipologia (convite); •reconhecem elementos que compõem uma narrativa com temática e vocabulário complexos (a solução do conflito e o narrador); •identificam o efeito de sentido produzido pelo uso da pontuação; •distinguem efeitos de humor e o significado de uma palavra pouco usual; •identificam o emprego adequado de homônimas; •identificam as marcas linguísticas que diferenciam o estilo de linguagem em textos de gêneros distintos; e

	<ul style="list-style-type: none"> •reconhecem as relações semânticas expressas por advérbios ou locuções adverbiais e por verbos. •
200	<p>A partir de anedotas, fábulas e textos com linguagem gráfica pouco usual, narrativos complexos, poéticos, informativos longos ou com informação científica, os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •selecionam entre informações explícitas e implícitas as correspondentes a um personagem; •inferem o sentido de uma expressão metafórica e o efeito de sentido de uma onomatopéia; •inferem a intenção implícita na fala de personagens, identificando o desfecho do conflito, a organização temporal da narrativa e o tema de um poema; •distinguem o fato da opinião relativa a ele e identificam a finalidade de um texto informativo longo; •estabelecem relações entre partes de um texto pela identificação de substituições pronominais ou lexicais; •reconhecem diferenças no tratamento dado ao mesmo tema em textos distintos; •estabelecem relação de causa e consequência explícita entre partes e elementos em textos verbais e não-verbais de diferentes gêneros; •identificam os efeitos de sentido e humor decorrentes do uso dos sentidos literal e conotativo das palavras e de notações gráficas; e •identificam a finalidade de um texto informativo longo e de estrutura complexa, característico de publicações didáticas.
225	<p>Os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •distinguem o sentido metafórico do literal de uma expressão; •localizam a informação principal; •localizam informação em texto instrucional de vocabulário complexo; •identificam a finalidade de um texto instrucional, com linguagem pouco usual e com a presença de imagens associadas à escrita; •inferem o sentido de uma expressão em textos longos com estruturas temática e lexical complexas (carta e história em quadrinhos); •estabelecem relação entre as partes de um texto, pelo uso do "porque" como conjunção causal; e •identificam a relação lógico-discursiva marcada por locução adverbial ou conjunção comparativa. <p>Os alunos da 8ª série, neste nível, são capazes ainda de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •localizar informações em textos narrativos com traços descritivos que expressam sentimentos subjetivos e opinião; •identificar o tema de textos narrativos, argumentativos e poéticos de conteúdo complexo; e identificar a tese e os argumentos que a defendem em textos argumentativos.
250	<p>Utilizando como base a variedade textual já descrita, neste nível, os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •localizam informações em paráfrases, a partir de texto expositivo extenso e com elevada complexidade vocabular; •identificam a intenção do autor em uma história em quadrinhos; •depreendem relações de causa e consequência implícitas no texto; •identificam a finalidade de uma fábula, demonstrando apurada capacidade de síntese; •identificam a finalidade de textos humorísticos (anedotas), distinguindo efeitos de humor mais sutis; •estabelecem relação de sinonímia entre uma expressão vocabular e uma palavra; e •identificam relação lógico-discursiva marcada por locução adverbial de lugar, conjunção temporal ou advérbio de negação, em contos. <p>Os alunos da 8ª série conseguem ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> •inferir informação a partir de um julgamento em textos narrativos longos;

	<ul style="list-style-type: none"> •identificar as diferentes intenções em textos de uma mesma tipologia e que tratam do mesmo tema; •identificar a tese de textos argumentativos, com linguagem informal e inserção de trechos narrativos; •identificar a relação entre um pronome oblíquo ou demonstrativo e uma ideia; e •reconhecer o efeito de sentido decorrente do uso de recursos morfossintáticos.
275	<p>Na 4ª e na 8ª séries, os alunos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam relação lógico-discursiva marcada por locução adverbial de lugar, advérbio de tempo ou termos comparativos em textos narrativos longos, com temática e vocabulário complexos; •diferenciam a parte principal das secundárias em texto informativo que recorre à exemplificação; e <p>Os alunos da 8ª série são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •inferir informações implícitas em textos poéticos subjetivos, textos argumentativos com intenção irônica, fragmento de narrativa literária clássica, versão modernizada de fábula e histórias em quadrinhos; •interpretar textos com linguagem verbal e não-verbal, inferindo informações marcadas por metáforas; •reconhecer diferentes opiniões sobre um fato, em um mesmo texto; •identificar a tese com base na compreensão global de artigo jornalístico cujo título, em forma de pergunta, aponta para a tese; •identificar opiniões expressas por adjetivos em textos informativos e opinião de personagem em crônica narrativa de memórias; •identificar diferentes estratégias que contribuem para a continuidade do texto (ex.: anáforas ou pronomes relativos, demonstrativos ou oblíquos distanciados de seus referentes); •reconhecer a paráfrase de uma relação lógico-discursiva; •reconhecer o efeito de sentido da utilização de um campo semântico composto por adjetivos em gradação, com função argumentativa; e •reconhecer o efeito de sentido do uso de recursos ortográficos (ex.: sufixo diminutivo).
300	<p>Os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam marcas linguísticas que evidenciam o locutor e o interlocutor do texto, caracterizadas por expressões idiomáticas. <p>Os alunos da 8ª série:</p> <ul style="list-style-type: none"> •reconhecem o efeito de sentido causado pelo uso de recursos gráficos em textos poéticos de organização sintática complexa; •identificam efeitos de sentido decorrentes do uso de aspas; •identificam, em textos com narrativa fantástica, o ponto de vista do autor; •reconhecem as intenções do uso de gírias e expressões coloquiais; •reconhecem relações entre partes de um texto pela substituição de termos e expressões por palavras pouco comuns; •identificam a tese de textos informativos e argumentativos que defendem o senso comum com função metalinguística; •identificam, em reportagem, argumento que justifica a tese contrária ao senso comum; •reconhecem relações de causa e consequência em textos com termos e padrões sintáticos pouco usuais; •identificam efeito de humor provocado por ambiguidade de sentido de palavra ou expressão em textos com linguagem verbal e não-verbal e em narrativas humorísticas; e •identificam os recursos morfossintáticos que agregam musicalidade a um texto poético.

325	<p>Além de todas as habilidades descritas nos níveis anteriores, os alunos da 8ª série, neste nível:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam informações explícitas em texto dissertativo argumentativo, com alta complexidade linguística; •inferem o sentido de uma palavra ou expressão em texto jornalístico de divulgação científica, em texto literário e em texto publicitário; •inferem o sentido de uma expressão em texto informativo com estrutura sintática no subjuntivo e vocábulo não-usual; •identificam a opinião de um entre vários personagens, expressa por meio de adjetivos, em textos narrativos; •identificam opiniões em textos que misturam descrições, análises e opiniões; •interpretam tabela a partir da comparação entre informações; •reconhecem, por inferência, a relação de causa e consequência entre as partes de um texto; •reconhecem a relação lógico-discursiva estabelecida por conjunções e preposições argumentativas; •identificam a tese de textos argumentativos com temática muito próxima da realidade dos alunos, o que exige um distanciamento entre a posição do autor e a do leitor; •identificam marcas de coloquialidade em textos literários que usam a variação linguística como recurso estilístico; e •reconhecem o efeito de sentido decorrente do uso de gíria, de linguagem figurada e outras expressões em textos argumentativos e de linguagem culta.
350	<p>As habilidades concentradas a partir desse nível são, em sua maioria, específicas do Ensino Médio</p>

PROVA BRASIL: ESCALA DE MATEMÁTICA

Nível	Descrição dos Níveis da Escala
125	<p>•Neste nível, os alunos da 4ª e da 8ª séries resolvem problemas de cálculo de área com base na contagem das unidades de uma malha quadriculada e, apoiados em representações gráficas, reconhecem a quarta parte de um todo.</p>
150	<p>Os alunos da 4ª e da 8ª séries são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •resolver problemas envolvendo adição ou subtração, estabelecendo relação entre diferentes unidades monetárias (representando um mesmo valor ou numa situação de troca, incluindo a representação dos valores por numerais decimais); •calcular adição com números naturais de três algarismos, com reserva; •reconhecer o valor posicional dos algarismos em números naturais; •localizar números naturais (informados) na reta numérica; •ler informações em tabela de coluna única; e •identificar quadriláteros.
175	<p>Os alunos das duas séries, neste nível:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam a localização (lateralidade) ou a movimentação de objeto, tomando como referência a própria posição; •identificam figuras planas pelos lados e pelo ângulo reto; •lêem horas e minutos em relógio digital e calculam operações envolvendo intervalos de tempo; •calculam o resultado de uma subtração com números de até três algarismos, com reserva; •reconhecem a representação decimal de medida de comprimento (cm) e identificam sua localização na reta numérica; •reconhecem a escrita por extenso de números naturais e a sua composição e decomposição em dezenas e unidades, considerando o seu valor posicional na base decimal;

	<ul style="list-style-type: none"> •efetuem multiplicação com reserva, tendo por multiplicador um número com um algarismo; •lêem informações em tabelas de dupla entrada; •resolvem problemas: <ul style="list-style-type: none"> ○ relacionando diferentes unidades de uma mesma medida para cálculo de intervalos (dias e semanas, horas e minutos) e de comprimento (m e cm); e ○ envolvendo soma de números naturais ou racionais na forma decimal, constituídos pelo mesmo número de casas decimais e por até três algarismos.
200	<p>Além das habilidades descritas anteriormente, os alunos das duas séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam localização ou movimentação de objetos em representações gráficas, com base em referencial diferente da própria posição; •estimam medida de comprimento usando unidades convencionais e não-convencionais; •interpretam dados num gráfico de colunas por meio da leitura de valores no eixo vertical; •estabelecem relações entre medidas de tempo (horas, dias, semanas), e, efetuam cálculos utilizando as operações a partir delas; •lêem horas em relógios de ponteiros, em situação simples; •calculam resultado de subtrações mais complexas com números naturais de quatro algarismos e com reserva; e •efetuem multiplicações com números de dois algarismos e divisões exatas por números de um algarismo. <p>Os alunos da 8ª série ainda são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •localizar pontos usando coordenadas em um referencial quadriculado; •identificar dados em uma lista de alternativas, utilizando-os na resolução de problemas, relacionando informações apresentadas em gráfico e tabela; e •resolvem problemas simples envolvendo as operações, usando dados apresentados em gráficos ou tabelas, inclusive com duas entradas.
225	<p>Os alunos da 4ª e da 8ª séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •calculam divisão com divisor de duas ordens; •identificam os lados e, conhecendo suas medidas, calculam a extensão do contorno de uma figura poligonal dada em uma malha quadriculada; •identificam propriedades comuns e diferenças entre sólidos geométricos (número de faces); •comparam e calculam áreas de figuras poligonais em malhas quadriculadas; •resolvem uma divisão exata por número de dois algarismos e uma multiplicação cujos fatores são números de dois algarismos; •reconhecem a representação numérica de uma fração com o apoio de representação gráfica; •localizam informações em gráficos de colunas duplas; •conseguem ler gráficos de setores; •resolvem problemas: <ul style="list-style-type: none"> ○ envolvendo conversão de kg para g ou relacionando diferentes unidades de medida de tempo (mês/trimestre/ano); ○ de trocas de unidades monetárias, envolvendo número maior de cédulas e em situações menos familiares; ○ utilizando a multiplicação e reconhecendo que um número não se altera ao multiplicá-lo por um; e ○ envolvendo mais de uma operação. <p>Os alunos da 8ª série, ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam quadriláteros pelas características de seus lados e ângulos; •calculam o perímetro de figuras sem o apoio de malhas quadriculadas; •identificam gráfico de colunas que corresponde a uma tabela com números positivos e negativos; e •conseguem localizar dados em tabelas de múltiplas entradas.

250	<p>Os alunos das duas séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •calculam expressão numérica (soma e subtração), envolvendo o uso de parênteses e colchetes; •identificam algumas características de quadriláteros relativas aos lados e ângulos; •reconhecem a modificação sofrida no valor de um número quando um algarismo é alterado e resolvem problemas de composição ou decomposição mais complexos do que nos níveis anteriores; •reconhecem a invariância da diferença em situação-problema; •comparam números racionais na forma decimal, no caso de terem diferentes partes inteiras, e calculam porcentagens simples; •localizam números racionais na forma decimal na reta numérica; •reconhecem o gráfico de colunas correspondente a dados apresentados de forma textual; •identificam o gráfico de colunas correspondente a um gráfico de setores; e •resolvem problemas: <ul style="list-style-type: none"> ○ realizando cálculo de conversão de medidas: de tempo (dias/anos), de temperatura (identificando sua representação numérica na forma decimal); comprimento (m/km) e de capacidade (ml/L); e ○ de soma, envolvendo combinações, e de multiplicação, envolvendo configuração retangular em situações contextualizadas. <p>Os alunos da 8ª série ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> •associam uma trajetória representada em um mapa à sua descrição textual; •localizam números inteiros e números racionais, positivos e negativos, na forma decimal, na reta numérica; •resolvem problemas de contagem em uma disposição retangular envolvendo mais de uma operação; •identificam a planificação de um cubo em situação contextualizada; •reconhecem e aplicam em situações simples o conceito de porcentagem; e •reconhecem e efetuam cálculos com ângulos retos e não-retos.
275	<p>Os alunos das duas séries:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificam as posições dos lados de quadriláteros (paralelismo); •estabelecem relação entre frações próprias e impróprias e as suas representações na forma decimal, assim como localizam-nas na reta numérica; •identificam poliedros e corpos redondos, relacionando-os às suas planificações; •resolvem problemas: <ul style="list-style-type: none"> ○ utilizando multiplicação e divisão, em situação combinatória; ○ de soma e subtração de números racionais (decimais) na forma do sistema monetário brasileiro, em situações complexas; ○ estimando medidas de grandezas, utilizando unidades convencionais (L). <p>Na 8ª série:</p> <ul style="list-style-type: none"> •efetuam cálculos de números inteiros positivos que requerem o reconhecimento do algoritmo da divisão inexata; •identificam fração como parte de um todo, sem apoio da figura; •calculam o valor numérico de uma expressão algébrica, incluindo potenciação; •identificam a localização aproximada de números inteiros não ordenados, em uma reta onde a escala não é unitária; e •solucionam problemas de cálculo de área com base em informações sobre os ângulos de uma figura.
300	<p>Os alunos da 4ª e da 8ª séries resolvem problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> •identificando a localização (requerendo o uso das definições relacionadas ao conceito de lateralidade) de um objeto, tendo por referência pontos com posição oposta à sua e

	<p>envolvendo combinações;</p> <ul style="list-style-type: none"> •realizando conversão e soma de medidas de comprimento e massa (m/km e g/kg); •identificando mais de uma forma de representar numericamente uma mesma fração e reconhecem frações equivalentes; •identificando um número natural (não informado), relacionando-o a uma demarcação na reta numérica; •reconhecendo um quadrado fora da posição usual; e •identificando elementos de figuras tridimensionais. <p>Na 8ª série, os alunos ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> •avaliam distâncias horizontais e verticais em um croqui, usando uma escala gráfica dada por uma malha quadriculada, reconhecendo o paralelismo entre retas; •são capazes de contar blocos em um empilhamento representado graficamente e sabem que, em figuras obtidas por ampliação ou redução, os ângulos não se alteram. •calculam o volume de sólidos a partir da medida de suas arestas; •ordenam e comparam números inteiros negativos e localizam números decimais negativos com o apoio da reta numérica; •conseguem transformar fração em porcentagem e vice-versa; •identificam a equação do primeiro grau adequada para a solução de um problema; •solucionam problemas: <ul style="list-style-type: none"> ○ envolvendo propriedades dos polígonos regulares inscritos (hexágono), para calcular o seu perímetro; ○ envolvendo porcentagens diversas e suas representações na forma decimal; e ○ envolvendo o cálculo de grandezas diretamente proporcionais e a soma de números inteiros.
325	<p>Neste nível, os alunos da 8ª série resolvem problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> •calculando ampliação, redução ou conservação da medida (informada inicialmente) de ângulos, lados e área de figuras planas; •localizando pontos em um referencial cartesiano; •de cálculo numérico de uma expressão algébrica em sua forma fracionária; •envolvendo variação proporcional entre mais de duas grandezas; •envolvendo porcentagens diversas e suas representações na forma fracionária (incluindo noção de juros simples e lucro); e •de adição e multiplicação, envolvendo a identificação de um sistema de equações do primeiro grau com duas variáveis. <p>Além disso:</p> <ul style="list-style-type: none"> •classificam ângulos em agudos, retos ou obtusos de acordo com suas medidas em graus; •realizam operações, estabelecendo relações e utilizando os elementos de um círculo ou circunferência (raio, diâmetro, corda); •reconhecem as diferentes representações decimais de um número fracionário, identificando suas ordens (décimos, centésimos, milésimos); •identificam a inequação do primeiro grau adequada para a solução de um problema; •calculam expressões numéricas com números inteiros e decimais positivos e negativos; •solucionam problemas em que a razão de semelhança entre polígonos é dada, por exemplo, em representações gráficas envolvendo o uso de escalas; •efetuem cálculos de raízes quadradas e identificam o intervalo numérico em que se encontra uma raiz quadrada não-exata; •efetuem arredondamento de decimais; •lêem informações fornecidas em gráficos envolvendo regiões do plano cartesiano; e •analisam gráficos de colunas representando diversas variáveis, comparando seu crescimento.

350	<p>Além das habilidades demonstradas nos níveis anteriores, neste nível, os alunos da 8ª série:</p> <ul style="list-style-type: none"> •resolvem problemas envolvendo ângulos, inclusive utilizando a Lei Angular de Tales e aplicando o Teorema de Pitágoras; •identificam propriedades comuns e diferenças entre figuras bidimensionais e tridimensionais, relacionando as últimas às suas planificações; •calculam volume de paralelepípedo; •calculam o perímetro de polígonos sem o apoio de malhas quadriculadas; •calculam ângulos centrais em uma circunferência dividida em partes iguais; •calculam o resultado de expressões envolvendo, além das quatro operações, números decimais (positivos e negativos, potências e raízes exatas); •efetuam cálculos de divisão com números racionais (forma fracionária e decimal simultaneamente); •calculam expressões com numerais na forma decimal com quantidades de casas diferentes; •conseguem obter a média aritmética de um conjunto de valores; •analisam um gráfico de linhas com sequência de valores; •estimam quantidades baseadas em gráficos de diversas formas; •resolvem problemas: <ul style="list-style-type: none"> ○ utilizando propriedades dos polígonos (número de diagonais, soma de ângulos internos, valor de cada ângulo interno ou externo), inclusive por meio de equação do 1º grau; ○ envolvendo a conversão de m³ em litro; ○ que recaem em equação do 2º grau; ○ de juros simples; e ○ usando sistema de equações do primeiro grau.
375	As habilidades concentradas a partir desse nível são, em sua maioria, específicas do Ensino Médio