

## O CICLO DE POLÍTICAS DAS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E BÁSICA

Tiago Bittencourt de SOUZA<sup>1</sup>

1

### RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar como as políticas avaliações em larga escala tem influenciado a educação básica e superior no Brasil. A década de 1990 é o grande marco das políticas de avaliação em larga escala. Embasado em determinações internacionais o governo do Brasil incentiva a descentralização e a revisão do processo de financiamento dos níveis de ensino, com enfoque na Educação Básica. O incentivo e realização das avaliações em larga escala são acentuados a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Deste modo faz-se necessário discutir o SAEB e o SINAES e os desdobramentos de suas políticas.

**Palavras-chave:** Avaliações em larga escala. SAEB. SINAES. IDEB. ENADE.

### ABSTRACT

The article aims to analyze how the policies of large scale evaluations have influenced basic and higher education in Brazil. The 1990s is the grand milestone of large-scale evaluation policies. Based on international determinations, the Brazilian government encourages the decentralization and revision of the process of financing levels of education, focusing on Basic Education. The encouragement and realization of large-scale evaluations are accentuated by the government of President Fernando Henrique Cardoso. In this way it is necessary to discuss SAEB and SINAES and the unfolding of their policies.

**Keywords:** Large-scale evaluations. SAEB. SINAES. IDEB. ENADE.

### INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, alicerçado no discurso da melhoria da qualidade do ensino público e influenciado pelas determinações internacionais, o governo brasileiro passa a incentivar, no âmbito da política educacional, a descentralização (via municipalização) e a revisão do processo de financiamento dos níveis de ensino, com enfoque na Educação Básica. Especificamente, o incentivo e realização das avaliações em larga escala são acentuados a partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A LDBEN/1996, publicada já em seu governo, traz que a União assegurará o processo nacional de avaliação de rendimento no ensino fundamental, médio e superior

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutorando pela UNESP – Marília/SP. Docente do curso de Pedagogia FAEF, e-mail: tiago\_2008\_bittencourt@hotmail.com

em parceria com os sistemas ensino e que estas avaliações serão responsáveis por arrecadar dados que levem a sanar os problemas diagnosticados.<sup>2</sup>

Na educação básica temos o índice da educação nacional (IDEB) entre os índices dos estados pegamos como exemplo o índice da educação paulista (IDESP) que são programas de monitoramento, *accountability* e formuladores de *rankings* (IPEA, 2011; JANNUZZI, 2011). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007, ele varia em uma escala de zero a dez, sintetizando dois conceitos igualmente considerados importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Portanto, o IDEB é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações: SAEB e Prova Brasil.

O SAEB teve sua primeira edição no ano de 1990, a portaria N° 931, de 21 de Março de 2005 assinada pelo ministro da educação Tarso Genro reestrutura o SAEB que fica composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, também conhecido como Prova Brasil. O SAEB irá avaliar os estudantes do 5º e 9ª ano do ensino fundamental e os estudantes do 3º ano do ensino médio das áreas rural e urbana, das redes públicas e privadas, é uma avaliação amostral que fornece dados para o Brasil, regiões e unidades da Federação. A Prova Brasil avalia estudantes do 5º e 9º ano de escolas públicas das áreas urbanas e rurais, é uma avaliação censitária, todas as escolas públicas urbanas e rurais do Brasil com mais de 20 alunos na série devem fazer a prova, o seu resultado fornece dados para o Brasil, regiões e unidades da Federação, para cada um dos municípios e escolas participantes. Tanto o SAEB quanto a Prova Brasil avaliam as habilidades em Língua Portuguesa com foco na leitura e Matemática com foco na resolução de problemas.

No estado de São Paulo foi constituído o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) que é um indicador de qualidade para o ensino fundamental e ensino médio. O IDESP é calculado a partir dos dados do desempenho dos alunos nos exames do SARESP e do fluxo escolar. O Sistema de

<sup>2</sup> Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. TÍTULO IV, artigo 9º inciso VI

Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) é uma avaliação externa em larga escala da Educação Básica, aplicada a cada ano desde 1996 pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. O SARESP é aplicado anualmente para os estudantes do 3º, 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, a prova é de Língua Portuguesa com Redação e Matemática, e tem alternância entre as disciplinas de Geografia, História, Biologia, Física e Química aos alunos do 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. O IDESP permite que a escola acompanhe o seu desenvolvimento de ano para ano, e de acordo com as notas obtidas pelos estudantes é possível agrupá-los em quatro níveis de desenvolvimento: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. O estado de São Paulo vinculou à produção do índice uma política de bonificação às escolas e também de meritocracia.<sup>3</sup>

A avaliação da educação superior é recente no Brasil “uma das primeiras tentativas de avaliação dos cursos de graduação remonta de 1993, quando foi instituído o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)” (IPEA, 2012, p.63). Segundo o IPEA 2012 o PAIUB foi uma iniciativa pioneira de avaliar a qualidade da educação superior.

A primeira avaliação externa da educação superior após a promulgação da LDBEN foi o Exame Nacional de Cursos (ENC) posteriormente transformado em Exame Nacional do Desempenho de Estudantes (ENADE).

Apelidado de “Provão”, o ENC é:

o sistema de avaliação do Ministério da Educação (MEC) criado em 1996 com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino superior no país. A intenção do Ministério é analisar a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão, obtendo dados que reflitam a realidade do ensino. O Exame Nacional de Cursos é realizado anualmente entre os meses de maio e junho e os resultados são encaminhados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) à Secretaria de Educação Superior (SeSu), órgão do MEC responsável pela política e gestão do sistema de ensino de graduação (MENEZES E SANTOS, 2002).

A Lei n.10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei do SINAES) é quem transforma o ENC em ENADE. O SINAES tem em

<sup>3</sup> Ver mais informações em: [www.educacao.sp.gov.br](http://www.educacao.sp.gov.br)

sua formação três componentes essenciais: a avaliação das instituições de ensino superior, a avaliação dos cursos e a avaliação do desempenho dos estudantes. A portaria nº 2.051, de 9 de Julho de 2004 é quem regulamenta os procedimentos de avaliação do SINAES, e cria a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) que está incumbida de coordenar e supervisionar o SINAES e cria o ENADE que é a avaliação de desempenho dos estudantes.

O ENADE é aplicado aos estudantes ingressantes e concluintes de cursos de graduação de áreas definidas pelo MEC, trienalmente. Até o ano de 2008 o ENADE, era aplicado por amostragem. Com as notas do ENADE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) gera o Conceito ENADE que atribui nota de 1 a 5 aos cursos.

## O CICLO DE POLÍTICAS

Feito uma breve explanação sobre as avaliações dos sistemas educacionais básico e superior, pretendemos lançar uma breve discussão sobre a temática a luz do referencial teórico “*policy cycle approach*” ou “abordagem do ciclo de políticas para a análise de políticas educacionais” (MAINARDES, 2006, p.49) almejando uma análise comparativa entre os dois sistemas de avaliação educacional.

Esta abordagem do ciclo de políticas é adota de um referencial pós-moderno, ela foi elaborada por Stephen Ball e seus colaboradores Bowe e Gold (1992). A abordagem do ciclo de políticas destaca a complexidade e a controvérsia das políticas educacionais ao enfatizar “os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.” (MAINARDES, 2006, p. 49). Baseando-se em Bowe et al (1992), o autor diz que a prática é o local e o momento que a política está sujeita à recriação e pode produzir outros efeitos, com mudanças significativas na política original. Cabe destacar neste momento que o referencial teórico analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, não muito diferente das políticas em educação, que não são estáticas e apresentam uma boa dinamicidade e flexibilidade em suas execuções.

O referencial “ciclo de políticas” tem em sua base de investigação os contextos dos processos de formulação de uma política, que são eles: contexto de influência, contexto de produção, contexto da prática, contexto dos resultados e o contexto da estratégia. “Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares” (MAINARDES, 2006, p.50). Os significados dos contextos são: o contexto de influência é onde normalmente “as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51). No contexto de produção “a política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos” (MAINARDES, 2006, p. 52). O contexto da prática

é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” (MAINARDES, 2006, p.53).

O contexto dos resultados “preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada” (MAINARDES, 2006, p.54). E por fim o contexto da estratégia, “esse contexto envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDES, 2006, p. 55). De acordo com Ball (1994 b) *apud* (MAINARDES, 2006, p.55) o contexto da estratégia é o “componente essencial da pesquisa social crítica e do trabalho daqueles que Foucault chama de ‘intelectuais específicos’, o qual é produzido para uso estratégico em embates e situações sociais específicas”.

Em nossas análises estarão enfatizados os contextos de estratégia e resultados.

Quando da afirmação que as políticas de avaliações externas são programas de monitoramento, *accountability* e formuladores de *rankings*, não exageramos, no que o PORTARIA N°2.051 em seu Art. 1° diz:

O SINAES tem por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

Do supracitado entende-se que a política do SINAES está pautada na melhoria da qualidade da educação superior. O SAEB, também enfatiza a melhoria da qualidade da educação básica. O SARESP está empenhado em produzir um diagnóstico da educação paulista e com esses dados, tomar as medidas necessárias para a melhoria da qualidade do ensino, ou seja, SINAES, SAEB e SARESP, tem em comum a busca por uma educação de qualidade. Ao analisar as respectivas políticas pelo contexto da estratégia e dos resultados, o SARESP sai de um viés de preocupação com a qualidade da educação e vai para um viés de política meritocrática, tendo seus resultados vinculados à bonificação dos profissionais da rede pública de ensino paulista, bonificação vinculada ao desempenho dos alunos na prova do SARESP. “A idéia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados” (MAINARDES, 2006, p.54), faz do SARESP um grande exemplo de uma política que gera em abundância efeitos e resultados escassos. Um exemplo é a criação do currículo mínimo, que em muito das unidades escolares passou a ser o currículo padrão, pois, o conteúdo do material didático distribuído pela secretaria de educação paulista é o que é cobrado nas provas do SARESP.

## O CONTEXTO ESCOLAR

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394/96, diz que é de incumbência de cada unidade escolar elaborar e executar sua própria proposta pedagógica. Esse projeto tem como incumbência apontar rumo, uma direção, um sentido claro para um acordo assumido coletivamente. Para tanto, o PPP Projeto

Político e Pedagógico, “ao se constituir em processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele as relações competitivas, corporativas e autoritárias” (VEIGA, 2000, p.13). Ao se pensar, realizando o diagnóstico, pensando seus problemas e se projetando, a escola, implícita ou explicitamente, apresenta uma percepção de qualidade de ensino, e esta percepção nunca está alinhada apenas a resultados de índices ou o que é midiático.

Veiga (2000) aborda dois “tipos” de qualidade de ensino: “formal ou técnica e a política” (p.13). A formal é aquela que vai enfatizar os instrumentos, os métodos e as técnicas; a qualidade política está ligada às condições de participação.

Pelo apresentado, Veiga (2000) destaca que a autonomia é uma questão essencial para uma instituição escolar e que tem quatro dimensões, sendo elas: administrativa, financeira, jurídica e pedagógica. A autonomia administrativa possibilita que a escola construa seu plano, programa, projeto, implemente um plano de gestão. A autonomia financeira são os recursos financeiros que possibilitam às escolas condições para o seu funcionamento, que podem ser administrados parcial ou totalmente por elas; esses recursos são destinados pelo poder público. A autonomia jurídica está relacionada à possibilidade de a escola construir/elaborar suas normas. E, por fim, a autonomia pedagógica que incide no livre-arbítrio do ensino e pesquisa, “está estreitamente ligada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados e, portanto, à essência do projeto pedagógico da escola” (VEIGA, 2000, p. 18).

A interferência na autonomia das escolas é a grande crítica que as avaliações em larga escala sofrem, O que queremos esclarecer é que as avaliações em larga escala estão norteando a política nas secretarias e conseqüentemente nas escolas, norteando o currículo, influenciando a organização do trabalho e instaurando um clima de competitividade entre as escolas e os profissionais das redes públicas de educação.

O SAEB não tem os seus resultados vinculado a alguma política meritocrática, mas a sua política norteia os currículos escolares, conseqüentemente influenciam a organização do trabalho nas escolas e também instaura um clima de competitividade em as escolas/sistemas, pois os seus resultados fazem parte do IDEB, que é amplamente divulgado pela mídia.

Em um âmbito um pouco diferente atua o SINAES, dentre os sistemas de avaliações externas é o que assume uma função mais de vigilância/monitoramento. Por meio da CONAES é institucionalizado um processo de avaliação inerente/essencial à uma oferta de ensino superior de qualidade que dependendo de seus resultados pode ocasionar um não reconhecimento do curso de graduação, o artigo 31 da Portaria 2.051 diz:” os processos avaliativos do SINAES, além do previsto no Art. 1o desta Portaria, subsidiarão o processo de credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004). Outro diferencial do SINAES em relação ao SAEB e SARESP é a avaliação externa *in loco*, designado pelo INEP, sob orientação e capacitação da CONAES, tem-se as comissões externas de avaliação institucional e as comissões externas de avaliação de cursos. Constituídas no âmbito de cada instituição tem-se as CPAs (comissões próprias de avaliação) que são responsáveis pela coordenação dos processos avaliações internas das instituições, assim como a prestação de informação solicitadas pelo INEP.

O SAEB ou SARESP não tem o poder de descredenciar uma unidade escolar por conta de um baixo índice avaliação no IDEB ou no IDESP, mas o poder de não renovação do credenciamento das instituições de ensino superior dá ao ENADE uma importância significativa para a manutenção dos cursos, além da propaganda que é feita nos meios de comunicação indicando uma nota alta ENADE como sinônimo de qualidade no curso oferecido.

O fator preocupante é as ações que as instituições escolares tomam para alcançar os devidos índices. Partindo da definição do contexto dos resultados do Ball, quais são os efeitos dessas políticas nas instituições? Um primeiro efeito é a pressão sobre os trabalhadores para se atingir o índice indicado pelo alto escalão administrativo; outro é a competição acirrada entre as instituições para se atingir um alto índice e ter um prestígio social, um prestígio entre a própria classe e transformar tal prestígio em boa propaganda; com o envolvimento da questão meritocracia temos uma desunião da classe profissional; comprometimento da autonomia das escolas da educação básica que passam a organizar-se em função dos resultados das avaliações em larga escala; entre muitos outros fatores, existe um que é criminoso, que é a escolha ou seleção de alunos



de irão prestar as provas das avaliações em larga escala, não é novidade para o pesquisador que tem sua pesquisa diretamente na escola, mas que deixa em suspensão o verdadeiro índice, pois, se a escola seleciona que é avaliado, é sinal que nem tudo sai conforme se planejou, e a inclusão dos alunos “não preparados” acarretaria uma queda nos índices que por fim acarretaria na perda de bônus, em uma não renovação do reconhecimento de cursos de graduação, num índice sem prestígio, etc.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto das avaliações em larga escala tem em princípio o interesse de zelar pela qualidade da educação e a sua melhora, mas no “contexto da prática” essas políticas são interpretadas, e produz efeitos/consequências diferentes e significativas do planejado pela política original, tornando-se uma política transversal nas instituições e sistemas de ensino que passa a balizar a suas ações. Podemos dar o exemplo do currículo da educação básica embasado nos descritores do IDEB, o treino para a prova Brasil, no ensino superior a preocupação em preparar o aluno para o ENADE. Este fator negativo do desdobramento das políticas de avaliação em larga escala no contexto escolar.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL.LDB: *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*: lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.- 5.ed.- Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010.

BRASIL. *Lei n.10.861 de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras Providências. 15 de abril de 2004, Seção 1, P. 3/4. <http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>, visitado em 22/08/2012.

BRASIL. *Portaria n.º2.051, de 9 de julho de 2004*. Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES),

instituído na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. 12 abr. 2004; Seção I, p. 10.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). “*Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira*”. 2012.

Disponível

em:

[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_17/volume02/04\\_capt01.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume02/04_capt01.pdf).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas*. (In) Planejamento e Políticas Públicas, v.36, p.9-61, 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. “Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, jan/jun 2011, p. 251-275. Disponível em:

< <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/index> >

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "ENC (Exame Nacional de Cursos)" (verbetes). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil*. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=380>, visitado em 22/8/2012.

[http://portal.mec.gov.br/index.php/?id=12303&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php/?id=12303&option=com_content&view=article)

VEIGA, I. P. A. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. In: VEIGA, I. P. A. ; RESENDE, L. M. G. *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. 3ed. Campinas: Papirus, 2000, p. 9-32.