

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Mateus Saraiva

**ENEM & SEAP:
os possíveis significados da avaliação em comunidades escolares**

**Porto Alegre
2015**

Mateus Saraiva

**ENEM & SEAP:
os possíveis significados da avaliação em comunidades escolares**

Dissertação apresentada como pré-requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Beatriz Moreira Luce

Linha de pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Saraiva, Mateus

ENEM & SEAP: os possíveis significados da avaliação em comunidades escolares / Mateus Saraiva. -- 2015. 122 f.

Orientadora: Maria Beatriz Luce.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Política da educação. 2. Sistema nacional de avaliação. 3. Auto-avaliação da instituição. 4. Ensino Médio. 5. ENEM. I. Luce, Maria Beatriz, orient. II. Título.

Mateus Saraiva

ENEM & SEAP:
os possíveis significados da avaliação em comunidades escolares

Dissertação apresentada como pré-requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 21 de julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria Beatriz Moreira Luce – UFRGS – Orientadora

Prof. Dr. Luís Armando Gandin – UFRGS

Prof. Dra. Nalu Farenzena – UFRGS

Prof. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle – Unisinos

AGRADECIMENTOS

Muito obrigado a minha família, Sérgio, Suzete, Mariana e a essencial Stéfanie, que, mesmo com tantas ausências, são (e sempre serão) o meu lugar no mundo. Amo vocês;

aos meus amigos e amigas, pessoas que a vida me trouxe e que, mesmo com as eventuais distâncias, estão presentes carinhosamente em minhas lembranças;

aos que tive oportunidade de compartilhar uma sala de aula na Educação Básica (estudantes, professores, colegas-professores), em especial à Maria Letícia Kersting, com quem tanto aprendi;

às pessoas que garantem a excelência à UFRGS – funcionários, professores, alunos e, fundamentalmente, aos que ainda não têm oportunidade de adentrar seus muros, mas garantem o seu sustento (a quem procurei servir com essa pesquisa);

aos que me acompanharam nessa jornada no PPGEduc, docentes, funcionários e funcionárias encarregados da secretaria, limpeza e segurança, e aos colegas, principalmente as amigas Ana, Guilene e Caterine, sempre presentes na discussão do texto, e a Giuliana Cadorin, pela cuidadosa e carinhosa revisão da dissertação;

à professora Maria Beatriz que, mesmo quando estive geograficamente distante, encontrou tempo e espaço para a orientação, me incentivando e garantindo vivências que problematizaram a pesquisa.

RESUMO

O Ensino Médio é uma etapa essencial para a preparação ao trabalho e à cidadania e, pelo seu processo de universalização e crescente importância, as escolas destinadas a essa etapa têm sido questionadas a respeito da sua qualidade. Com o intuito de incrementar a qualidade do ensino oferecido, o Governo Federal, dentre outras iniciativas, tem investido e incentivado o uso dos resultados da avaliação. Considerando e refletindo sobre esta conjuntura, a pesquisa traça o perfil e as problematizações feitas pelas comunidades escolares públicas do Estado do Rio Grande do Sul com aproveitamentos extremos no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). Para isso, as instituições foram divididas em dois grupos polares, o Alfa e o Beta, de acordo com o desempenho no ENEM 2012 e, por meio das informações existentes no Censo Escolar em 2010, 2011 e 2012, no ENEM em 2012 e 2013 e no Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP) em 2012 e 2013. O estudo procurou aspectos que unificassem ou distanciassem as instituições, de acordo com o aproveitamento na larga escala. O objetivo foi buscar relações entre os resultados da prova, com os do Censo Escolar e os do SEAP, para, desta maneira, compreender como as comunidades escolares se diferenciam além do aproveitamento no Exame (PORTELA et. al., 2012; CURY 2008b). Com esse intuito, foram exploradas as bases quantitativas das diferentes fontes e elementos qualitativos oriundos das justificativas do SEAP. A fim de refletir sobre a avaliação e seus resultados, a pesquisa apresenta conceitos que conotam os significados à avaliação, tais como: o Estado e a globalização (SANTOS, 2008; CASTELLANI, SARRO, 2011; DALE, GANDIN, 2014); a peculiaridade do caso brasileiro (CASTRO, RIBEIRO, 2009; FAGNANI, 2011); a avaliação em políticas públicas (FARIA, 2005); a discussão do Ensino Médio como promotor da cidadania por meio da aprendizagem (CURY, 2008a) e parte do sistema de ensino (SAVIANI, 2008); as avaliações como instrumentos das comunidades escolares (SORDI; LUDKE, 2009), como instrumento para a *accountability* dessas comunidades (MACHADO, 2009) que possibilitem o empoderamento na sua forma intransitiva (GOHN, 2004). A reflexão sobre as políticas e seus resultados apresentou – como resultados da pesquisa – instituições que se diferenciam, pelos aproveitamentos distintos no ENEM (devido ao recorte da pesquisa), mas também pelo perfil socioeconômico dos alunos e formação dos professores; destaca a importância da formação adequada dos professores, mas a carência em escolas com menores indicadores socioeconômicos; comparando os grupos, também foi possível verificar que a infraestrutura das instituições se assemelha, independentemente do desempenho acadêmico dos estudantes, assim como as pontuações atribuídas na autoavaliação. A pesquisa aponta à necessidade de mais discussão sobre as competências e habilidades exigidas pelo Enem e sobre as responsabilidades das instituições escolares nas finalidades propostas na Lei de Diretrizes e Base (LDB), mediante a garantia de condições de qualidade para a aprendizagem e de políticas de combate à desigualdade social; destarte, sobre a importância da problematização da política de avaliação articulada à formação de professores e gestão escolar na construção do Sistema Nacional de Educação.

Palavras chave: Política da educação; Sistema nacional de avaliação; Auto-avaliação da instituição; Ensino Médio; ENEM.

ABSTRACT

The high school is a key step in preparation for work and citizenship. In order to improve the quality of education offered, it has invested and encouraged the use of evaluations results. Considering and reflecting on this situation, the research traces the profile and issues made by the public school communities of Rio Grande do Sul with extreme averages in the high-stake evaluation, Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). The schools were divided into two polar groups, Alpha and Beta, according to performance ENEM 2012. Through the information in the School Census in 2010, 2011 and 2012, in ENEM in 2012 and 2013 and in the self-assessment of the institution, Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP) in 2012 and 2013, the study looked for aspects that unify or distance institutions, according to their average on a large scale. To seek relations between the test results, with the School Census and the SEAP, for in this way understand how school communities differ beyond the ENEM average (PORTELA et. al., 2012; CURY 2008b). The research explored the quantitative bases from different sources and qualitative elements coming from the SEAP's justifications. As a result, it was found that institutions are different in socioeconomic profile of the students and adequate teachers education; the research highlights the lack of adequate teachers education in schools with lower socioeconomic indicators; comparing groups, it was also possible to verify that the infrastructure of institutions are similar, regardless of students performance, as well as the scores given in the self-assessment. In order to reflect on the assessment and its results, the work presents concepts that connote the evaluation of meanings, such as: the state and globalization (SANTOS, 2008; CASTELLANI, SARRO, 2011; DALE, GANDIN, 2014); the singularity of the brazilian case (CASTRO, RIBEIRO, 2009; FAGNANI, 2011); the public policy evaluating (Faria, 2005); the high school discussion as promoter of citizenship (CURY, 2008a) and part of the education system (Saviani, 2008); the evaluations as instruments of school communities (SORDI; LUDKE, 2009), as a tool for communities accountability (MACHADO, 2009) to enable the empowerment in its intransitive form (GOHN, 2004). The research points to the need for more discussion on the skills and abilities required by ENEM and on the responsibilities of educational institutions in the proposals purposes in the legislation, Lei de Diretrizes e Bases (LDB), by ensuring quality conditions for learning and policy combating social inequality; thus, on the importance of questioning the articulated evaluation policy to management in the construction of the National Educational System.

KEYWORDS: education policy, national evaluation system, self-assessment of the institution; high school, ENEM.

RESUMEN

La secundaria es un momento fundamental para la preparación al trabajo y la ciudadanía y, por su proceso de universalización y gran importancia, las escuelas designadas a esta etapa son, a menudo, cuestionadas respecto su calidad. Con el intuito de mejorar la calidad de la enseñanza ofertada, mucho se ha invertido y fomentado sobre la utilidad de los resultados de la evaluación. Una vez que hemos considerado e reflexionado sobre esta coyuntura, la presente investigación ha delineado el perfil y los cuestionamientos de las comunidades escolares publicas el Estado del Rio Grande del Sur con rendimientos extremados en el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM). Para esto, las instituciones han sido divididas en dos grupos polares, el Alfa y el Beta, de acuerdo al rendimiento en el ENEM 2012. Por medio de las informaciones existentes en el Censo Escolar en los años 2010, 2011 y 2012, en el ENEM en 2012 y 2013 y en el Sistema Estadual de Evaluación Participativa (SEAP) en 2012 y 2013, la investigación ha procurado aspectos que juntasen o apartasen las instituciones, de acuerdo la evaluación en la larga escala. El objetivo ha sido buscar relaciones entre los resultados de la prueba, con los del Censo Escolar y los del SEAP, para, así, comprender como las comunidades escolares se diferencian mas allá de los resultados del examen (PORTELA et. al., 2012; CURY 2008b). Con esta intención han sido explotadas las bases cuantitativas de las distintas fuentes y elementos cualitativos originados de las justificativas del SEAP. Como resultado, se ha encontrado instituciones que se diferencian por los resultados diferentes en el ENEM (debido al enfoque propuesto), pero también por el perfil socioeconómico del alumnado y la formación adecuada de los profesores en escuelas con menores indicadores socioeconómicos; una vez que hemos comparado los grupos, también ha sido posible verificar que la infraestructura de las instituciones se asemejan, sin diferenciación en lo que se refiere al rendimiento académico de los estudiantes, así como las calificaciones atribuidas en la autoevaluación. Con el propósito de reflexionar sobre la evaluación y sus resultados, la disertación presenta conceptos que exponen los significados de la evaluación, tales como: el Estado y la globalización (SANTOS, 2008; CASTELLANI, SARRO, 2011; DALE, GANDIN, 2014); la peculiaridad del caso brasileño (CASTRO, RIBEIRO, 2009; FAGNANI, 2011); la evaluación en políticas públicas (FARIA, 2005); la discusión de la Enseñanza Media como promotora de la ciudadanía por medio del aprendizaje (CURY, 2008a) y parte del sistema de enseñanza (SAVIANI, 2008); las evaluaciones como instrumentos de las comunidades escolares (SORDI; LUDKE, 2009), como instrumento para el accountability de estas comunidades (MACHADO, 2009) que posibiliten el empoderamiento en su forma intransitiva (GOHN, 2004). La investigación apunta la necesidad de más discusión sobre las competencias y habilidades exigidas por el ENEM y sobre las responsabilidades de las instituciones escolares en las finalidades propuestas en la Ley de Directrices y Base (LDB), através la garantía de condiciones de calidad para el aprendizaje y de políticas de combate a la desigualdad social; destarte, sobre la importancia de la problematización de la política de evaluación articulada a la formación de profesores y gestión escolar en la construcción del Sistema Nacional de Educación.

Palabras clave: Política educacional; Sistema nacional de evaluación, Auto evaluación institucional; Enseñanza Media; ENEM.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Gráfico 2.1 Porcentagem de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo o critério socioeconômico.....	82
Gráfico 2.2 Porcentagem de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo o critério de formação docente.	83
Gráfico 2.3. Número de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo o fluxo escolar composto.....	86
Gráfico 2.4. Número de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo a distorção idade-série.....	87
Gráfico 2.5. Número de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo a distorção idade-série por ano do Ensino Médio.	88
Gráfico 2.6. Porcentagem de escolas de acordo com o IDEB, anos iniciais, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012	89
Gráfico 2.7. Porcentagem de escolas de acordo com o IDEB, anos finais, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.....	90
Gráfico 2.8. Porcentagem de respostas na Dimensão 1, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.	92
Gráfico 2.9. Porcentagem de respostas na Dimensão 2, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.	93
Gráfico 2.10. Porcentagem de respostas na Dimensão 3, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.	94
Gráfico 2.11. Porcentagem de respostas na Dimensão 4, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.	95
Gráfico 2.12. Porcentagem de respostas na Dimensão 5, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012	96
Gráfico 2.13. Porcentagem de respostas na Dimensão 6, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.....	97
Gráfico 2.14. Porcentagem de respostas no indicador 50, por pontuação atribuída no SEAP, segundo o primeiro grupo analisado.....	98

Gráfico 2.15. Porcentagem de respostas no indicador 50, por pontuação atribuída no SEAP, de acordo com o segundo grupo analisado.....	99
Gráfico 2.16. Análise do campo das justificativas do indicador 50, segundo grupo de aproveitamento no Enem.	100

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 2.1. Número de inscritos no Enem segundo o intervalo de tempo	56
Tabela 3.1. Participação no Enem por ano e percentual de participação, segundo a unidade de participação (aluno e escola).	70
Quadro síntese 3.1 – selecionando as escolas para o estudo	71
Tabela 3.2. Número de escolas do Grupo Beta, por ano/áreas do conhecimento, segundo o critério de proficiência média dos alunos.	72
Tabela 3.3 Percentual de alunos não proficientes por área do conhecimento, segundo os grupos de aproveitamento no Enem.	74
Quadro síntese 3.2: problematizando o escore a partir dos grupos	75
Tabela 3.4. Percentual de pai/mãe em cada grupo de aproveitamento no Enem, segundo nível de formação.	76
Tabela 3.5. Percentual de famílias por grupo de aproveitamento no Enem, segundo nível de renda.	77
Tabela 3.6. Percentual de famílias por grupo de aproveitamento no Enem, segundo número de habitantes por residência.	77
Tabela 3.7. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem, segundo o tempo necessário para concluir o ensino fundamental.	78
Tabela 3.8. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem e nível de ensino, segundo o tempo de abandono escolar.	79
Tabela 3.9. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem e motivação, segundo indicador de motivação.	80
Tabela 3.10. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem e motivação, segundo indicador de motivação.	80
Quadro síntese 3.3: o universo do aluno visto de perto.....	81
Tabela 3.11. Itens de infraestrutura e ambientes pedagógicos por grupo de aproveitamento no Enem.	84
Quadro síntese 3.4: as instituições vistas de perto.....	85

Quadro síntese 3.5: as escolas em movimento no Censo Escolar e no IDEB.....	90
Quadro síntese 3.6: as escolas em movimento no SEAP	101

SUMÁRIO

1. PROBLEMATIZANDO A AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO	18
1.1 GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO.....	19
1.2 O BRASIL NO CONTEXTO.....	23
1.3 PROBLEMATIZANDO A AVALIAÇÃO.....	25
1.4 PENSANDO A AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO.....	26
1.5 AVALIAÇÃO E SEUS CONCEITOS BASILARES: QUALIDADE, ACCOUNTABILITY E EMPODERAMENTO.....	28
1.6 TRANSFORMANDO A MEDIÇÃO EM AVALIAÇÃO: O PAPEL DA ESCOLA .	34
1.7 CONSIDERAÇÕES.....	39
2. CONSTRUINDO A AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL – O ENEM E O SEAP NO PROCESSO	42
2.1 O HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL....	42
2.2 O ENSINO MÉDIO ARTICULADO À CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	46
2.3 PROBLEMATIZANDO A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DO SISTEMA	47
2.4 A AVALIAÇÃO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL: O DESCOMPASSO NAS POLÍTICAS.....	50
2.4.1 <i>O ENEM: uma proposta de contra-discurso na larga escala?</i>	55
2.4.2 <i>SEAP: o discurso avaliativo dá voz às comunidades escolares</i>	60
2.5 ENEM & SEAP: A ANÁLISE COMPARADA DOS RESULTADOS	64
3. AVALIAÇÃO EM ESCOLAS – O INSTRUMENTO COMO PROBLEMATIZADOR DE CONTEXTOS.....	67
3.1 SELECIONANDO ESCOLAS PARA O ESTUDO.....	69
3.2 PROBLEMATIZANDO O SCORE A PARTIR DOS GRUPOS	72
3.3 O UNIVERSO DO ALUNO VISTO DE PERTO	75

3.4	AS INSTITUIÇÕES VISTAS DE PERTO	81
3.5	AS ESCOLAS EM MOVIMENTO NO CENSO ESCOLAR E NO IDEB.....	85
3.6	AS ESCOLAS EM MOVIMENTO NO SEAP.....	91
3.6.1	AS COMUNIDADES ESCOLARES SEGUNDO AS DIMENSÕES DO SEAP 92	
3.7	CONSIDERAÇÕES	102
4.	AVALIAÇÃO EM ESCOLAS – LIMITES E POSSIBILIDADES	103
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113

INTRODUÇÃO

Nas décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial, os filmes de faroeste que estavam em voga transmitiam um estereótipo duplo: exaltavam a figura do cowboy e marginalizavam a figura do nativo norte-americano. Em plena Guerra do Vietnã, Dee Brown publicou “Enterrem Meu Coração na Curva do Rio” (2003), refletindo a partir de outro lado da história, o do indígena. O livro rapidamente se tornou um *best seller*, não só por estabelecer a relação entre o passado e o presente, mas também pela insatisfação contemporânea com o genocídio praticado além-mar.

O relato do nativo demonstrava que a passagem do tempo não mudou a prática – o emudecimento do outro, do diferente, do não-branco, do não-civilizado – legitimando o poder e as elites, seja pela força ou pela hierarquização dos diferentes capitais, cultural e/ou econômico. O processo imperialista, por sua natureza, é constituinte de uma assimetria que leva à exclusão, à eliminação, mas que também produz conhecimento e resistências.

O processo de modernização brasileiro foi assim: dele se originou uma classe inteira de indivíduos desprovida das condições sociais e culturais que permitiriam a apropriação dos capitais que sustentam as estruturas do poder (SOUZA, 2009). A voz do excluído pouco foi escutada, com a desigualdade legitimada pelas “carências” que negam seus direitos. Nas últimas décadas, no entanto, a redemocratização e a ampliação das políticas sociais trouxeram um sopro de esperança a essa parcela da população. A Lei de 1988 introduziu uma proposta de *Welfare State* num período em que, globalmente, diminuía o Estado providente. A iniciativa contra-hegemônica, registrada como Constituição Cidadã e verificada no incremento dessas políticas sociais, implicou na melhora de indicadores referentes à educação, à saúde e à moradia.

No tocante ao tema geral dessa dissertação, a educação básica, quando se considera o acesso e a permanência, os avanços foram significativos – o ensino fundamental foi universalizado e o ensino médio triplicou suas matrículas. Ou seja, aqueles que nunca foram à escola, finalmente, chegaram nela; porém, acompanhando os avanços, o discurso conservador, que outrora legitimava as assimetrias pelo acesso e permanência nas instituições escolares, adquiriu uma nova roupagem.

Com a escola progressivamente universalizada, as falas dos que sempre detiveram o poder propuseram ranquear o bom e o mau ensino – apoiando-se em determinada qualidade da educação. Ignorando a possibilidade de um paradigma socialmente construído dessa

qualidade – que considera as tensões, contradições e desigualdades dos ambientes escolares – e se amparando naquele que sempre legitimou os processos de exclusão, o da hierarquização dos saberes.

Infelizmente (na perspectiva desse autor), a avaliação em larga escala e os seus resultados acabaram sendo instrumento para esse discurso histórico que, sob prisma conservador, legitima a desigualdade – ao destacar um critério de qualidade, exalta as escolas particulares, os centros e as classes abastadas em relação às instituições públicas, às periferias, às classes vulneráveis. O uso desse resultado como um fim trouxe uma gama de artigos acadêmicos que adotam uma postura crítica e realizam interessantes problematizações sobre a avaliação estandardizada. Mas afinal, é possível realizar apropriação da avaliação como instrumento da cidadania?

Para isso ocorrer efetivamente, é preciso que as comunidades escolares utilizem esses resultados como um dos elementos da construção dos planejamentos pedagógicos. A avaliação é apenas um instrumento – a subjetividade construída a partir dela é que possibilita a legitimação de discursos ou a problematização dos contextos. Pensando no quanto ela consegue viabilizar processos de resistências e reconstruções, a partir da concepção da qualidade em educação como elemento constituinte da cidadania, proponho a análise das escolas como construtoras de suas próprias interpretações, por meio da pergunta: *considerando os resultados do Sistema Estadual de Avaliação Participativa, do Censo Escolar e do questionário socioeconômico do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), qual o perfil e as problematizações feitas pelas comunidades escolares públicas do Estado do Rio Grande do Sul com aproveitamentos extremos no ENEM?*

Com o intuito de responder essa pergunta, metodologicamente, dividi as escolas em dois grupos polares, o Alfa e o Beta, de acordo com o desempenho no ENEM 2012 e procurei, por meio das informações existentes no Censo Escolar 2010, 2011 e 2012, no ENEM 2013 e no SEAP 2012 e 2013¹, aspectos que unificassem ou distanciassem as instituições, de acordo com o aproveitamento na larga escala. O estudo parte do resultado das avaliações e do Censo como objetos, problematizando os contextos a partir deles.

¹ Os últimos resultados divulgados do ENEM e do SEAP são de 2013, utilizados na pesquisa, e as instituições foram selecionadas a partir do ENEM 2012, quando iniciei a pesquisa. Por entender que não haveria relação entre as avaliações com o Censo, não utilizei os dados mais recentes, de 2014.

As reflexões que movem essa pesquisa são oriundas da leitura, mas também das minhas experiências. Durante os últimos 30 anos, de alguma maneira vivenciei o ambiente escolar, seja como estudante ou como professor. Na educação básica frequentei o Colégio Santa Rosa de Lima, escola que se caracterizava por uma proposta progressista em termos administrativos e pedagógicos; na sequência, concluí Licenciatura em História na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e, atualmente, curso Bacharelado em Políticas Públicas na mesma instituição; profissionalmente, lecionei em diferentes instituições e etapas da educação básica, em escolas públicas e particulares. Tais vivências permitiram uma visão ampla das instituições e dos sujeitos envolvidos nelas, me possibilitando afirmar que a sociedade e a escola mudaram nesse período – sem dúvida, a avaliação é parte do processo.

A fim de construir uma resposta para o problema de pesquisa, entendendo o papel e as possibilidades dessa avaliação, dividi o estudo em quatro capítulos.

No primeiro, propus refletir sobre diferentes olhares a partir das possibilidades da avaliação. Para tanto, adotei uma linha de discussão que não foi – como poderia ser – unicamente sobre o tema em questão, posto que a avaliação não é simples nem é agente de um processo. É recurso de racionalidade e de política, é meio que justifica ação; justamente por isso, outras discussões fizeram parte da reflexão, tais como: a globalização, o novo papel do Estado no mundo globalizado, o Brasil nesse contexto, a qualidade, a *accountability*, o “efeito escola” e o empoderamento das comunidades escolares. As problematizações do capítulo de base teórica partem do todo para o específico – tal como o microscópio que aproxima o pesquisador do objeto, vou da discussão de elementos contextuais, como Estado e Globalização, até os possíveis entendimentos do resultado das avaliações pelas comunidades escolares, tema central do estudo.

A partir das discussões conceituais, a pesquisa apresenta dois grandes objetivos nos textos subsequentes: primeiro, historicizar as avaliações pesquisadas e, a partir dos resultados dessas avaliações, analisar as comunidades escolares e as problematizações realizadas no biênio. No segundo capítulo, então, foi problematizado o contexto e a trajetória das duas avaliações tomadas como objeto do estudo: o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP). Assim, enfoquei o caminho que trouxe aos dois instrumentos, procurando entender as limitações, os atores envolvidos, as complexidades e descontinuidades do processo, tomando como base a construção histórica do Ensino Médio e do sistema de avaliação no Brasil e no Rio Grande do Sul nos últimos vinte anos.

No terceiro capítulo, me propus a responder o problema de pesquisa. A pergunta é uma provocação para reflexão – pensar em quem é, o que diz e quais as diferenças e semelhanças entre escolas com aproveitamentos extremos no ENEM. Ao ranquear as instituições que tiveram escores médios publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), encontrei o objeto de estudo, selecionando dois grupos de escolas estaduais do Rio Grande do Sul – as com os maiores escores na prova e no outro com os menores escores. Destarte, busquei as características das instituições e a reflexão que as comunidades escolares realizam a partir da avaliação em larga escala.

Como não poderia ser diferente, esclareço à leitora ou leitor que o próprio objeto traz um limite às possibilidades de análise, sendo difícil realizar uma aproximação entre a esfera micro e macro. Afinal, as avaliações estudadas (mesmo o SEAP, uma autoavaliação institucional) são problematizadas pela gestão – somente um estudo específico, de natureza qualitativa, poderia se propor a inferir o quanto as perguntas do SEAP ou do ENEM dizem respeito aos contextos ou o quão significativa foi a participação das comunidades escolares.

Apesar das limitações do estudo, as reflexões possíveis com as informações disponíveis – de natureza quantitativa basicamente – são vastas e, geralmente, negligenciadas pelas pesquisas em educação. Ao analisar as informações, em minhas considerações finais, discuto a finalidade e os usos possíveis da larga escala, a partir do processo de ensino-aprendizagem dos sujeitos envolvidos em cada comunidade escolar, ponderando sobre os limites e possibilidades dessas informações.

Concluo essa introdução com a minha gratidão. O solitário percurso da pesquisa distancia do objetivo final, que, no meu caso, é problematizar sobre a educação, com a garantia de uma qualidade socialmente referenciada. Tal reflexão, no entanto, só é válida se dividida – assim, a oportunidade de compartilhar a minha caminhada com sujeitos interessados em pensar a educação é um privilégio. Deixo, carinhosamente, o meu agradecimento e o desejo de uma boa leitura!

1. PROBLEMATIZANDO A AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Qual o papel da avaliação? Um instrumento em prol da qualidade ou da exclusão? Um controle em escala global ou mecanismo de controle local? No atual contexto, de análises parcelares e extremadas, a reflexão sobre diferentes olhares a partir de um mesmo tema é imprescindível para a compreensão do objeto de pesquisa e para uma apropriação mais plural da realidade. Assim, ponderando e dialogando por meio de diferentes análises, vou da totalidade à especificidade, partindo de assuntos abrangentes, e chegando ao cerne do meu estudo: as possíveis apropriações dos resultados das políticas de avaliação.

A avaliação terá centralidade na discussão proposta; no entanto, diversos conceitos serviram de base ao estudo. A discussão não se propõe a ser somente sobre a avaliação, pois ela não é mero agente do processo. Ao mesmo tempo em que é indutora de práticas, também é influenciada pelo contexto e, justamente por isso, se fará presente no texto mesmo quando não seja necessariamente o tema.

A fim de organizar o caminho da leitora ou do leitor, elenco os conceitos que se relacionam com a avaliação e que servem de base ao trabalho:

- início problematizando a globalização, o novo papel do Estado no mundo globalizado e o Brasil nesse contexto;
- na sequência, reviso análises sobre as consequências das medidas propostas no tocante à educação;
- no tópico seguinte, reflito sobre a avaliação e as pesquisas pertinentes ao assunto e;
- findo este capítulo pensando a respeito da qualidade e da regulação, assim como as possíveis decorrências do processo avaliativo, por meio da *accountability*, do “efeito escola”, do empoderamento e/ou da segregação imposta por uma hierarquização de saberes e o potencial papel da avaliação institucional como problematizadora do processo.

Enfim, nunca perdendo o norte sobre o quanto esses conceitos são ao mesmo tempo singulares e interligados, darei início à discussão que contextualiza a problemática da investigação, elaborada no próximo capítulo e desenvolvida a seguir.

1.1 GLOBALIZAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO

O contexto é indispensável para a compreensão de qualquer iniciativa. Um bom professor de literatura, ao lecionar a uma classe de alunos, apresenta as vivências do autor – afinal, uma obra literária é uma resposta ao seu tempo. Pensando sob esse prisma, ainda que a centralidade do capítulo seja a avaliação, creio que as reflexões acadêmicas referentes a quaisquer temas que versem sobre as políticas contemporâneas, obrigatoriamente devem tratar da globalização e de como o Estado tem se portado diante das mudanças propostas por suas práticas. Sendo assim, começo a discussão conceitual a partir da problematização desses dois conceitos – Estado e globalização – e as consequências dessa relação.

A conjuntura das políticas contemporâneas é efêmera – tanto, que se pudesse sintetizar em apenas um vocábulo a história dos últimos 40 anos, esse seria mudança. A produção, as fronteiras, o Estado, o conhecimento e a educação foram agentes e vítimas de transformações. A estabilidade do *Welfare State*, herança do pós-guerra europeu, foi rompida com a crise do petróleo no início dos anos 70. Diante dessa situação, as reformas promovidas por Reagan e Thatcher – com o dismantelamento de um Estado providente na crise – foram indutores de uma nova plataforma política. A máquina pública foi diagnosticada como a grande vilã do final do século XX: sua burocracia emperraria o progresso e o desenvolvimento “natural” da economia.

Como se fosse inequívoca decorrência, surge a proposta de mudança no papel do Estado, premissa que encontrou suporte nas concepções advindas da teoria da Nova Gestão Pública. O novo modelo procurou aliar princípios aparentemente contraditórios como o neoliberalismo e o neoconservadorismo, tornando o Estado uma arena das demandas de grupos sociais com interesses singulares (CLARK; NEWMANN, 1997). O setor público, devido a esse processo, acabou sendo gerido por um Estado que passou por progressivas transformações e, a partir de então, as mudanças foram tantas que o entendimento do que seria esse Estado não pode ser vinculado a velhas categorias. Os mesmos termos utilizados em política há duas décadas – atualmente – não têm o mesmo significado, trazendo a necessidade de uma nova gramática para dimensionar tal realidade (DALE; ROBERTSON, 2012).

Com a nova formatação, o conhecimento, supostamente desprovido de teor político, pressiona por uma maior qualidade dos setores público e privado, naturalizando uma estrutura na qual as disputas políticas são consideradas obstáculos para o desenvolvimento – com os problemas preestabelecidos, aos órgãos gestores cabe, num caminho de mão única, procurar a

solução para as dificuldades enfrentadas. O conhecimento legitimaria uma “conduta adequada”, ocultando alternativas que permitiriam questionamentos à estrutura vigente.

Uma das principais contradições desse novo viés refere-se ao tamanho e papel do Estado. A burocracia tornou-se a grande vilã e a nova estrutura institucional se capilarizou, estando mais presente por meio da regulação e da conexão com as demandas individuais. O movimento, no entanto, é complexo e o incremento da participação não significou necessariamente aumento da inclusão. Pelo contrário, tal prática acarretou a exclusão de parcela significativa da sociedade, pois, com a prática de procedimentos do setor privado no público, partiu-se do pressuposto de que existe a perspectiva de conquistar um benefício no que antes era entendido como um direito e, como esse benefício não é para todos, traz o reforço de um princípio segregador (SANTOS, 2008).

Nesse ponto, destaco a importância de um elemento, a globalização, responsável por transformar o papel do Estado e da pesquisa (DALE; ROBERTSON, 2012). Essa terminologia, na realidade, constituiu um recurso para dar sentido às profundas transformações no terreno econômico, político e cultural, alterando a casuística dos fenômenos sociais e, em consequência, obrigando a repensar algumas hipóteses sobre a realidade social e as metodologias para sua análise (CASTELLANNI; SARRO, 2011).

Tal como na conceituação do Estado, a profundidade da mudança obriga a repensarmos as perguntas e os métodos analíticos. A priori, a globalização pode ser entendida de duas maneiras: ora como uma nova vitrine de análises, ora como processo que não altera os objetos de estudo e, sobretudo, as metodologias de análise. Entre os extremos está uma posição reflexiva, que convida a considerar as transformações que a globalização gera no Estado-nação e, por extensão, na política educativa. Segundo essa posição, podemos arguir que a globalização pode alterar as formas que o Estado intervém na educação, mas também se deve considerá-lo como nível fundamental de iniciativas políticas no campo educacional (MAGUIRE, 2013). Apesar das divergências, as análises se encontram num aspecto: a globalização altera o papel do Estado na educação e as mudanças são, geralmente, uma erosão da sua centralidade como agente chave na direção da política educativa.

A perspectiva desse novo Estado, contemporâneo ao recente processo da globalização, se distingue do *Welfare State* por meio da dissipação dos direitos sociais e por sistemas educativos que têm como função principal a contenção social, fomentando uma aprendizagem que se adapte às regras do jogo. Regras essas que se baseiam no sistema de acumulação, visando atrair o capital estrangeiro. Não se trata, pois, apenas de uma mudança da decisão

política, mas das novas formas de gestão entre o público e o privado, fragmentando as decisões entre as funções de provisão, regulação e financiamento da educação entre Estado, mercado e comunidade (DALE, 1989).

Em decorrência desse processo, é notório o crescente protagonismo dos organismos internacionais como agentes de estruturação da política educativa. A globalização implica numa mudança na natureza dos problemas do Estado e em sua capacidade de dar resposta a ditos problemas. Uma mudança de mandato, capacidade e governabilidade, expressa fundamentalmente por meio da cessão de soberania (voluntária e obrigatória) a agências supranacionais, supondo uma maior intensidade qualitativa e quantitativa de relações entre os níveis nacionais e supranacionais, com a proliferação de novos mecanismos de influência, além do aprendizado e dos empréstimos de políticas (CASTELLANNI; SARRO, 2011). Como consequência, a aparente diminuição do Estado trouxe, no seu bojo, uma postura mais reguladora das mais diversas estruturas – instituições que antes praticamente não sofriam intervenção estatal, agora, mesmo que não queiram, prestam contas a agências criadas ou reconhecidas pelo Estado, sendo responsabilizadas por sua gestão.

Nessa reflexão, há que se ponderar (apesar de tantas mudanças) sobre a manutenção da lógica do capitalismo. Para tanto, me amparo em Dale (2014) que, em recente entrevista, declara que os problemas do Estado e sua relação com a globalização continuam fundamentalmente os mesmos desde a escrita de seu livro fundamental, *The State and Education Policy*, em 1989, até hoje. Com a globalização, grandes corporações têm deixado de pagar impostos enquanto o restante da população é onerado. Nos últimos 30 anos, o capital ganhou terreno às custas do Estado; e o Estado tem garantido o capital (e se metamorfoseado com ele) de forma que, anteriormente, era desnecessária (DALE; GANDIN, 2014).

O Estado adquire, a partir desse processo globalizante, uma face cada vez mais parecida com o mercado. Segundo Dale, “O Estado mesmo tomou um papel competitivo [...] e colocou as escolas, por exemplo, [...] em competição entre si” (DALE; GANDIN, 2014, p.07) – a busca por uma qualidade servil ao capital é uma das principais metas desse processo. Justamente por isso, delimitar o que deve fazer o Estado precisa considerar o que ele pode excluir: processos que possam prejudicar o êxito de seus objetivos.

Uma política indutora da competição e rígida de *‘numerus clausus’*, colide com políticas dirigidas a garantir o acesso e a igualdade de oportunidade a todos (CASASSUS, 2013; CASTELLANNI; SARRO, 2011). Uma vez que elementos de disputa são criados é inevitável a figura do perdedor, afinal, temos apenas uma métrica para o sucesso; e, mesmo

que tivéssemos diversas métricas, é difícil pensar que todas teriam a mesma valoração (DALE; GANDIN 2014).

A mensuração constante é um dos pilares desta dinâmica que, articulada com princípios neoliberais e neoconservadores (CLARK; NEWMAN, 1997), constrói uma lógica que prioriza a avaliação. As metas de “excelência” propagam um ideário de mudança permanente e uma responsabilização dos indivíduos. A lógica advinda desse processo entende que a educação gera diversos benefícios econômicos, sociais e culturais que se convertem em uma ferramenta-chave para o desenvolvimento nacional (TARABINI, 2008 apud CASTELLANNI; SARRO, 2011).

Existe, contudo, diferenças regionais no processo, com distinções claras entre o centro e a periferia. Nos países do sul, a ordem de prioridades das políticas foi definida, em grande parte, pelos órgãos internacionais. Na América Latina, o Banco Mundial, por meio de seu suporte econômico, tem uma grande capacidade de influência, tanto na definição de agenda como na proposição de políticas concretas para conseguir cumprir as metas lá previstas.

O processo, não obstante, está em constante mutação, pode-se reparar por meio das metamorfoses que os próprios atores envolvidos na globalização sofreram ao longo dos anos. A agenda do Banco Mundial (BM) configura-se num bom exemplo: no contexto pós-consenso de Washington, as iniciativas foram baseadas em políticas de redução de custos, privatização e descentralização. Com a crescente sensibilização internacional a respeito da dureza do ajuste, o BM foi obrigado a modificar alguns pontos de sua agenda para garantir a legitimidade do programa. Assim, em 1990, propôs estratégias complementares ao modelo de desenvolvimento baseado no mercado e reconheceu a dureza desses ajustes sobre os mais pobres. No entanto, mesmo diante dessa nova perspectiva, a educação continuou condicionada ao mercado, orientada a dar resposta para as necessidades de acumulação e contenção social (CASTELLANNI; SARRO, 2011).

A reflexão sobre a conjuntura e a complexidade dos atores, ajuda a compreender o processo histórico que culminou no atual Estado brasileiro. Se mundialmente o processo hegemônico é de um controle progressivo e de dismantelamento do Estado de Bem Estar, como o país se posicionou diante do fenômeno? Quais as características que lhe são singulares? Que opções políticas foram subjacentes à construção das políticas sociais? Qual foi o papel da avaliação em tal contexto?

1.2 O BRASIL NO CONTEXTO

Em 1980, a esperança de vida ao nascer era de apenas 60 anos; a taxa de mortalidade infantil era de 88 por mil nascidos vivos; o analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 25%; 52,7% da população de 15 a 19 anos estavam matriculadas na escola; de cada mil crianças matriculadas na 1º série do ensino fundamental, apenas 540 se matriculariam na 2º série no ano seguinte e apenas 200 concluíram o ensino fundamental oito anos depois. Em 2007, a esperança de vida ao nascer era de 72 anos; a taxa de mortalidade infantil era de 21 por mil nascidos vivos; o analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 10%; 97,6% da população de 7 a 14 anos e 82,1% dos jovens de 15 a 19 anos estavam na escola. (adaptado de CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Há uma incidência singular da globalização em distintas conjunturas (SASSEN, 2011). Por mais que alguns princípios sejam inerentes e constitutivos do processo, as práticas advindas do Consenso de Washington não incidiram de maneira uniforme em diferentes países, influenciando de maneira peculiar cada um deles. Enquanto algumas nações, como o Chile, adotaram os princípios gerenciais em sua plenitude, outros, como o Brasil, foram mais seletivos na sua postura. Assim, ao pesquisarmos o contexto local, encontramos enfoques diversos: alguns entendem as políticas brasileiras como meras reproduções das práticas instituídas e orquestradas por órgãos internacionais, enquanto outros compreendem que está construindo uma alternativa à *doxa* hegemônica (NERI, 2008; POCHMANN, 2011).

Sem dúvida, no Brasil, a partir da década de 80, em consonância com texto que abre o subcapítulo, houve o incremento dos indicadores sociais. Índices referentes à qualidade de vida, como o acesso escolar, a expectativa de vida, a geração de emprego e renda sofreram um incremento significativo. Quando os autores analisam especificamente a situação brasileira, os avanços sociais são indiscutíveis, porém, as análises referentes ao processo são variadas.

Fagnani (2011) aponta as oscilações da construção das políticas, por meio do embate entre a construção do Estado de Bem-Estar e as tentativas de desestruturar as conquistas sociais. A fim de ilustrar os avanços e retrocessos do *Welfare State*, ele divide o período em quatro grandes momentos denominados: “conquistas na contramão do mundo (1975 – 1988)”, “as tensões entre paradigmas: estado mínimo versus estado de bem-estar social (1990 – 2002)”, “mudança ou continuidade (2003 – 2005)”, “ensaios desenvolvimentistas (2006 – 2010)” (FAGNANI, 2011, p.02 e p.03).

No primeiro período, conforme destacado pelo autor, fomos salvos pelo momento político. O movimento social que defendia a redemocratização não permitiu brechas para a agenda liberal. Na sequência, Fagnani destaca dois momentos do embate entre o Estado mínimo e o de bem-estar – de 1990 até 1992, com um governo que propunha reformas

liberalizantes, mas que foi interrompido pelo impeachment, e os dez anos seguintes, nos quais a estratégia macroeconômica neoliberal ditava a tônica do desenvolvimento social. A partir de 2003, Lula assumiu a presidência e o autor também divide suas políticas em momentos distintos – nos primeiros três anos, a ambiguidade entre a mudança e a continuidade e, nos cinco anos seguintes, o arrefecimento das tensões e uma articulação mais positiva entre políticas econômicas e sociais.

Como bem destaca Fagnani (2011), a peculiaridade do processo brasileiro não data do século XXI, mas começa antes, no final da década de 80. A Constituição de 1988 é considerada por vários autores um marco para a cidadania brasileira, proclamando o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor dos direitos civis, políticos, econômicos e culturais, determinante para a caminhada em prol dos direitos sociais. Primeiro, por garantir um sistema político que avançasse bastante em relação ao que estava em vigor e, além disso, por colocar o país na contramão do mundo. Se o pensamento liberal e conservador era hegemônico em escala mundial, a Assembleia Constituinte brasileira propunha um documento que

além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se [...] uma série de direitos sociais, buscando promover maior igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p.19).

Feita a promulgação do texto, a regulamentação e a implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, com distintos graus de sucesso, estagnação e retrocesso, a depender da política social analisada. As mudanças buscadas pela Carta incluem a reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais em direção a um modelo distributivista de proteção social, similares ao *Welfare State* no pós-guerra europeu, porém, num contexto extremamente árido para tais iniciativas. Implantar esse modelo não era simples: o país, na década de 80, atravessava uma grave crise econômica. (CASTRO; RIBEIRO, 2009)

Dos governos que assumiram no pós-1985, Moraes e Filho (2011) também destacam a importância do governo Lula para a conquista dos direitos sociais. Ainda que, logo no início, a política estivesse alinhada com os pressupostos gerencialistas do seu antecessor, com o decorrer do mandato, análises heterodoxas que propunham a formulação de propostas concretas de uma nova política macroeconômica e de políticas acessórias deram a tônica de um novo programa que seria capaz de substituir as políticas vigentes. Propondo então

políticas híbridas, capazes da manutenção econômica e do fortalecimento de políticas sociais (MORAIS; FILHO, 2011).

Levando em conta a complexidade dos elementos analisados – Estado, globalização e a peculiaridade brasileira no processo – proponho a problematização das políticas nacionais e o papel da avaliação nesse contexto globalizante. Afinal, os instrumentos avaliativos brasileiros e sua articulação com as políticas podem ser entendidos e apropriados como tentativas de romper o dualismo histórico da sociedade brasileira, garantindo qualidade das políticas sociais a setores marginalizados, ou como a perpetuação de um processo segregatório de parte significativa da população brasileira? Pensando na avaliação como instrumento, é fundamental refletirmos o quanto ela cumpre (ou é capaz de cumprir) cada um desses papéis: auxílio no incremento da qualidade ou a perpetuação da exclusão.

1.3 PROBLEMATIZANDO A AVALIAÇÃO

As análises de diferentes autores críticos convergem num ponto essencial sobre a avaliação no Estado neoliberal: ela foi considerada o agente “neutro” que serviria de suporte a uma profunda transformação nos princípios de organização da provisão social, especialmente do setor público (BALL, 2011). Se, sem dúvida, ela é um instrumento importante para a qualidade da gestão, para o controle social e para a melhoria da eficiência do gasto público (RAMOS; SCHABBACH, 2012) – e é justamente por isso que o seu estudo vem granjeando campo na academia – por outro lado, é essencialmente política – não é à toa que existem diversas propostas metodológicas com o fim de avaliar, assim como diversas propostas sobre sua utilização.

Faria (2005), quando se refere à categorização da avaliação, distingue quatro dimensões do seu uso: a instrumental (conservadora, busca a resolução de problemas e o apoio às decisões políticas já tomadas); a conceitual (com função pedagógica, pode alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto da política); a de persuasão (utilizada para mobilizar o apoio à posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias nas políticas ou programas); e, por fim, a de esclarecimento (com o acúmulo de conhecimentos de diversas avaliações, que acaba por impactar sobre as redes de profissionais e sobre os formadores de opinião).

Quando se refere ao papel da avaliação na América Latina, o autor destaca sua característica eminentemente instrumental ao Estado gerencial:

[...] uma perspectiva de contenção de gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da

capacidade de resposta dos governos, bem como a maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. (FARIA, 2005, p. 99).

Na América Latina, o processo foi tardio – somente na década de 90 ganhou mais força – e, por isso, prevaleceu uma perspectiva instrumental que objetivava o sucesso da reforma do Estado. Assim, os argumentos que justificaram a implantação da cultura da avaliação na atividade governamental na América Latina fizeram eco a uma visão mais canônica do processo, o qual a apresenta como a última etapa do ciclo das políticas (SOUZA, 2006). Essa concepção, ainda que reconheça o caráter político da avaliação, traz a prevalência de características normativas, com uma priorização dos aspectos mais técnicos (FARIA, 2005). A sua centralidade produziria as informações que garantiriam a credibilidade necessária à reforma e à sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e da redução do tamanho do Estado.

1.4 PENSANDO A AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A educação não só foi implicada nesse processo, como foi pioneira. As avaliações específicas para o campo surgiram no Brasil, de maneira mais sistemática, a partir dos anos 90, e, por causa das mudanças decorrentes do processo histórico e da gama de iniciativas nesse sentido, devo me referir a essas no plural, sendo impossível a discussão de apenas uma dessas iniciativas.

A discussão sobre a avaliação é importante, mas insuficiente quando se trata da amplitude de objetivos da educação. Afinal, é preciso ponderar a respeito de alguns aspectos específicos do campo, como, por exemplo: O que é a qualidade em educação? Um bom aluno seria necessariamente um bom cidadão? Qual é o papel da avaliação nesse processo de construção da cidadania? É importante definir com clareza qual é a qualidade que se pretende aferir pelo instrumento avaliativo e os objetivos implícitos, pois, mesmo que mesure apenas o aproveitamento dos alunos, as avaliações repercutem sobre todas as práticas previamente colocadas.

Considerando a importância que a avaliação adquire e que a escola não pode simplesmente triar os alunos, pois é um direito universal: qual tem sido a autonomia das instituições para assumir o seu papel? Há divergências em relação a isso. Por um lado, a Escola de Stanford entende que a instituição escolar traz a cultura educativa comum, na qual

ela constitui um recurso para a consolidação do Estado-nação, enquanto, por outro, autores como Dale sustentam a existência de uma cultura educativa que se estrutura globalmente (CASTELLANNI; SARRO, 2011). Independente da análise, é consenso que atores um tanto distantes da educação têm influenciado fortemente as instituições escolares, criando obstáculos a sua autonomia.

De acordo com Afonso (2009), a educação é um dos setores controlados por setores distantes de premissas democráticas e esse processo ocorre a partir da introdução de currículos e avaliações. As instituições de ensino, por mais que possam oferecer resistência, são induzidas e ganham investimentos quando seguem algumas práticas oriundas de organismos internacionais. Bologna² é um bom exemplo do processo que ocorre globalmente, pois acarretou uma gama de práticas universalizantes ao ensino superior (DALE; ROBERTSON, 2012).

Com o intuito de medir a qualidade das políticas e serviços públicos, a avaliação tem sido instrumento para a criação de índices. Do ponto de vista do gerenciamento, quanto menor o seu número, mais prático é de se trabalhar. Contudo, em sociedades democráticas é difícil conceber apenas um indicador para aferir qualidade da educação, pois a polissemia do conceito pode prejudicar um julgamento e, conseqüentemente, a legitimidade desse indicador. Assim, uma razão que parece universal rapidamente se torna instrumental e o consenso oriundo da avaliação vira uma ameaça à autonomia das escolas e à própria democracia.

Até mesmo as avaliações específicas, como as destinadas à aprendizagem, são passíveis de questionamentos. Se entendermos que uma boa escola é aquela em que estudam os melhores alunos, de certo ponto de vista (inteligentes, plenamente desenvolvidos, bons profissionais, etc.), o Exame Nacional de Ensino Médio ou o IDEB, considerando o caso brasileiro, podem ser critérios para determinar essa qualidade? Quanto maior a média dos alunos, melhor a instituição? As avaliações de aprendizagem feitas em larga-escala, externas às escolas, começaram a ganhar centralidade na discussão do conceito de qualidade e a partir de então, o aproveitamento dos estudantes em testes nacionais em larga-escala aparentemente determinam o que é a qualidade na educação básica. Mas, afinal, qual é sua conotação política? Qual é sua implicação prática?

² A Declaração de Bologna, da qual 29 países foram signatários, propôs um espaço acadêmico comum.

Estas questões tem motivado uma avalanche de estudos e publicações com reflexões e, ao tratamos dos estudos acadêmicos sobre a avaliação no Brasil, temos um campo em expansão e construção. O progressivo interesse dos pesquisadores é indicativo da importância que o tema adquiriu nas políticas. Conforme aponta o estudo de Bauer (2012), fruto de um levantamento bibliográfico realizado no Banco de Teses e Dissertações da Capes, 221 publicações já foram escritas de 1987 até 2010 sobre o assunto.

Numa pesquisa própria, efetuada no momento da qualificação do projeto, procurei no Banco de Teses (CAPES, 2014) as produções do último quadriênio. Digitando “avaliação” no campo de busca, a educação apareceu com quase mil indicações; quando busquei “avaliação institucional” constaram exatamente cem estudos; com a busca redirecionada, associando o vocábulo “larga escala” à avaliação, o banco trouxe 35 indicações bibliográficas de pesquisas recentes realizadas sobre o tema. Em consonância com o encontrado nessa busca, o Programa de Pós-graduação em Educação da UFRGS tem produzido diversas pesquisas sobre o tema. No Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, do qual faço parte, as colegas de orientação Ana Ghisleni, Guilene Salerno e Caterine Villa e os colegas Jefferson Ferreira e Klaus Oliveira também têm desenvolvido pesquisas que tratam, sob diversos enfoques e níveis, da avaliação em educação.

1.5 AVALIAÇÃO E SEUS CONCEITOS BASILARES: QUALIDADE, ACCOUNTABILITY E EMPODERAMENTO.

A avaliação é instrumento político, com seu resultado subjetivado em cada contexto, logo, é mister a discussão de três elementos constitutivos: o que está sendo avaliado, a quem a avaliação deve servir e como utilizá-la com o intuito de incrementar a qualidade social. Na análise acadêmica, cabe problematizá-la, apontando as suas limitações, mas compreendendo as possibilidades desse instrumento – para tanto, considero importante a reflexão sobre três conceitos: qualidade, *accountability* e empoderamento.

A discussão sobre avaliação está intimamente ligada a um dos termos mais citados e menos consentidos atualmente: o vocábulo qualidade. O significado da qualidade na educação é essencial para o processo de construção do que se projeta e o que se deseja superar. No entanto, essa fronteira tem sido construída por meio de significantes vazios (LACLAU, 2011 apud PINTO, 2014). São tantas as demandas em relação ao que vem a ser qualidade em educação que o termo tem se esvaziado. Para se referir a ela, então, deve-se compreender o processo de representação desse antagonismo, já que não existem atores sociais que almejam uma educação desprovida de qualidade (MATHEUS; LOPES, 2014).

Dois discursos foram construídos, a princípio, como antagônicos: o discurso da qualidade que se pretende total e o discurso da qualidade social. O primeiro foi difundido no Brasil, com estreitas relações com grupos empresariais. Atualmente, estão presentes em movimentos como o “*Todos pela Educação*”, que associa metas de qualidade à inclusão escolar, diminuição da defasagem idade/série e alcance dos níveis instrucionais. Noutro extremo, tentando se afastar desse entendimento marcadamente instrucional de qualidade, procurou-se construir um projeto de qualidade social, por meio de uma educação crítica que, para se diferenciar do discurso de eficiência e eficácia, inerente às construções instrumentais de educação, buscou um conhecimento atrelado à transformação social.

Seguindo uma perspectiva dual, a identidade de uma concepção de qualidade vem da negação do polo oposto. Quando se nega o projeto instrumental de educação, temos a projeção da qualidade social: “[...] pela redução do Outro ao discurso de mercado, do empresariado, da tecnocracia, [...] assim, o discurso da qualidade social se potencializa e se instaura como possibilidade democrática” (MATHEUS; LOPES, 2014, p.342). O antagonismo, ainda que importante para a construção conceitual, não encontra necessariamente correspondente na realidade dos indivíduos envolvidos. Pode ser um equívoco, por exemplo, uma correlação do conceito de qualidade com a classe social desses indivíduos. Conforme nos lembram Laclau e Mouffe (1999, apud PINTO, 2014), não é possível afirmar que cabe um discurso aos empresários e outros aos trabalhadores. Com a complexificação social, garantir que um grupo social se vincule necessariamente a um discurso é mais uma estratégia retórica do que uma análise da subjetivação produzida pelos discursos. Entender a polissemia do conceito qualidade é compreender essa diversidade oriunda da realidade dos indivíduos envolvidos em educação. Ao analisar qualquer objeto do campo educacional é improvável o simples enquadramento dele em qualidade total ou qualidade social.

Ainda assim, é importante precisar o conceito de qualidade social que utilizo nesse estudo. Para construir um conceito adequado, utilizarei os argumentos de três autores que versam sobre a temática. No tocante à qualidade social, entendo que: a expressão deve incorporar necessariamente o conceito de igualdade de condições; é indispensável a articulação dos resultados das avaliações e o encaminhamento de decisões que visem a equidade, possibilitando o controle e a construção social dessa qualidade da educação (SORDI; LUDKE, 2009); para isso, é importante que os gestores não ignorem a

complexidade de elementos e a dimensão socioeconômica dos contextos escolares (SILVA, 2009).

Ao problematizar o tema, é fundamental a reflexão sobre o processo histórico e a definição de critérios advindos de medidas comparáveis, pois são essas medidas que permitem a distinção entre uma boa ou má qualidade. Desta forma, é possível mensurar os desafios já enfrentados e os obstáculos futuros. A observação da caminhada de desenvolvimento das instituições de ensino no Brasil é fundamental para aferirmos a evolução no tocante à construção do direito de todos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011; BONAMINO; SOUSA, 2012). A escola brasileira passou por três concepções de qualidade que foram se sucedendo e se sobrepondo ao longo do século XX. Num primeiro momento, uma perspectiva relacionada à excelência e exclusão; posteriormente, voltou-se à democratização e inclusão; e, atualmente, está vinculada à busca da qualidade, mensurada por meio de exames padronizados (NARDI; SCHNEIDER; RIOS, 2014).

Ao refletir sobre a avaliação e o conceito de qualidade subjacente, as comunidades escolares podem garantir o empoderamento dos envolvidos. Basta a desnaturalização da opressão presente na sociedade de diferentes formas – seja problematizando a avaliação ou os resultados dessa avaliação, repensando as práticas da instituição escolar, se constituindo no mote para um debate referente à justiça social. A compreensão dos objetivos, dos critérios e dos usos possíveis dos resultados da avaliação pelas comunidades escolares a tornam um instrumento possível para o incremento e entendimento da qualidade desejada (GHISLENI, 2015). O empoderamento das comunidades escolares implica na apropriação e construção dos seus objetivos em prol da cidadania plena.

Ainda que haja um uso indiscriminado do termo empoderamento, em diferentes áreas do conhecimento – educação, ciência política, sociologia, saúde pública, dentre outros – os debates sobre o tema convergem para duas áreas: a educativa e a política (BAQUERO, 2012). No entanto, devemos ponderar que tal conceito, assim como a qualidade, também é uma categoria de natureza ambígua, sendo apresentado de diferentes formas na literatura. O significado da categoria *empowerment* não tem um caráter universal (GOHN, 2004), todavia, os autores concordam que o empoderamento pode ocorrer em três níveis:

- Individual – nesse nível, “o empoderamento refere-se à habilidade das pessoas de ganharem o conhecimento e controle sobre as forças pessoais, para agir na direção da melhoria de sua condição de vida” (BAQUERO, 2012, p. 176);

- Organizacional – é o empoderamento que procura o comprometimento dos empregados, contribuindo com a estratégia da empresa. Pode-se identificar esse nível de empoderamento na transição do fordismo para o toyotismo;
- Comunitário – é o processo pelo qual os sujeitos de uma comunidade, por meio de processos participativos, desenvolvem ações para atingir os seus objetivos (PERKINS; ZIMMERMANN, 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

Analisando os diferentes níveis, verifica-se que o termo não tem um entendimento único, podendo impulsionar grupos e comunidades ou promover a integração de indivíduos excluídos. Segundo Gohn (2004), o empoderamento pode ser utilizado de forma transitiva ou intransitiva. Quando usado transitivamente, empoderar significa dar poder a outro: dessa forma, temos um agente controlador e o outro numa posição passiva. Se utilizarmos, por sua vez, empoderar como verbo intransitivo, os indivíduos, organizações e comunidades são protagonistas de uma perspectiva emancipatória, na qual são donos de voz, visibilidade, influência, capacidade de ação e decisão (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007).

Duas matrizes estão implícitas na diferença de conceitos; de um lado, a gramsciana, a habermaseana e freireana; de outro, a toquevilliana. A primeira entende o espaço público como um ambiente de ação e emancipação; a segunda entende a sociedade civil como espaço independente do Estado. Diversas organizações, agências das Nações Unidas e várias ONG, adotam essa última perspectiva.

Contrariando a perspectiva mais conservadora, Baquero (2012) lembrou a contribuição de Paulo Freire (1986), de que a libertação não pode ser individual, ela é um ato social. Até pode existir o empoderamento individual, mas ele deve ter uma relação com a transformação. Na perspectiva freireana, o empoderamento individual, fundado numa percepção crítica sobre a realidade social, é fundamental, porém tal aprendizagem precisa ter relação com a transformação mais ampla da sociedade.

Segundo esse viés analítico, o empoderamento é um processo de conscientização crítico que ocorre na relação dialética homem-mundo. A aceção do termo é fundamental, pois, sem visar a transformação social, o empoderamento pode significar o fortalecimento da esfera privada, deixando para os grupos e os indivíduos as soluções de seus problemas – postura que combate políticas e programas estatais de assistência e bem-estar. Fortalecer as comunidades significaria, de acordo com essa perspectiva, a diminuição da despesa pública,

dos impostos e da regulação estatal sobre as relações econômicas (HOROCHOVISKI; MEIRELLES, 2007).

A definição de empoderamento que utilizarei é próxima à de autonomia, pois diz respeito à capacidade de indivíduos ou grupos de decidirem questões que lhes são importantes. Numa perspectiva emancipatória, os indivíduos ou grupos teriam poder de agenda sobre suas vidas, com a promoção de direitos a cidadania e a ampliação das liberdades substantivas (SEN, 2000).

O conceito de liberdade substantiva, desenvolvido por Amartya Sen, complexifica a noção de desenvolvimento e de liberdade:

A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo a maioria. Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica (...) em outros casos, a privação de liberdade vincula-se a carência de serviços públicos e assistência social (...) em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. (p. 17, SEN, 2000)

Para Sen (2000), o processo de desenvolvimento deve ter a liberdade substantiva como ponto central e, para avaliar o nível desse desenvolvimento, é preciso se amparar em duas razões: a da eficácia e a avaliatória. A primeira entende o desenvolvimento como a livre agência dos indivíduos na condução de suas vidas e a segunda demanda a avaliação das liberdades desses indivíduos. A livre agência das pessoas e comunidades, com o devido poder de agenda sobre seus destinos, é o que entendemos como empoderamento nesse estudo. O *empowerment*, nessa situação, traz como resultado o aprofundamento da democracia e da liberdade substantiva dos indivíduos e de suas das comunidades.

A avaliação das políticas, sob a perspectiva da qualidade social e do emporamento intransitivo e comunitário, pode servir de instrumento à cidadania, garantindo meios à *accountability* nas políticas. A compreensão do que é o empoderamento e a *accountability*, considerando sua relação com a democracia, é indispensável para compreendermos o significado e a apropriação dos processos avaliativos. Conforme Dahl (1997 apud MACHADO, 2009), a contínua responsividade do governo, em consonância com as preferências dos cidadãos, é uma característica-chave da democracia. A avaliação nesse sentido é fundamental, pois por meio dela os atores têm a clareza dos objetivos e uma medida para aferir a qualidade das políticas públicas.

Assim como o empoderamento e a qualidade, a *accountability* não tem um significado e nem uma agência única. Se num enfoque mais tradicional, refere-se à ação legislativa ou vertical eleitoral, quando problematizamos o conceito, podemos compreendê-lo de maneiras distintas. Smulovitz (2001 apud MACHADO, 2009) e Peruzzotti (2001 apud MACHADO 2009) defendem uma abordagem mais ampla e participativa, denominada *accountability* social. Ao analisar essa temática, Peruzzotti argumenta que a

[...] *accountability* social representa un importante complemento subinstitucional que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de los mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticales como horizontales (PERUZZOTTI, 2006, p.253, apud MACHADO, 2009)³

Não obstante, alguns autores argumentam que, excetuando os controles legalmente constituídos, outros controles são considerados apenas decorativos. Problematizando a questão, O'Donnell (1998) propõe a seguinte divisão para a *accountability*: vertical e horizontal. Na primeira, os mecanismos de controle são exercidos por desiguais; na horizontal, por sua vez, o controle é realizado entre os iguais, exercido entre os poderes do Estado.

Analisando a situação portuguesa, Afonso (2009) lembra que é necessário um sistema e um modelo de *accountability* em busca de uma qualidade na educação socialmente referenciada. Assim como Afonso problematiza a situação portuguesa, Brooke e Cunha (2011) tratam da mesma temática no contexto brasileiro, problematizando a avaliação externa e sua utilização como instrumento para *accountability* nos estados da federação. Ou seja, como responsabilizar os sujeitos, considerando as informações produzidas e fortalecendo as premissas democráticas, tem sido uma dificuldade mais ampla que as instâncias de poder e fronteiras brasileiras.

Por tudo isso, a dificuldade das comunidades escolares em exercer o seu papel propositivo e fiscalizador. Mas enfim, como exercer esse papel, aprofundando as premissas democráticas, numa conjuntura globalizante, centralizadora e de metamorfose entre o Estado e mercado? De acordo com as garantias presentes na legislação vigente, cabe aos profissionais da educação a articulação do estabelecimento de ensino com as famílias e sociedade. Para tanto, é essencial o papel dos profissionais da educação que problematizam os resultados e os

³ *accountability* social representa un importante complemento subinstitucional que incide directamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticais como horizontais (PERUZZOTTI, 2006, p.253, apud MACHADO, 2009)

mecanismos de avaliação em cada contexto. Assim assegurando a subjetivação da avaliação a partir de três elementos – a qualidade social, o empoderamento intransitivo e comunitário, visando a accountability dos envolvidos nas comunidades escolares.

1.6 TRANSFORMANDO A MEDIÇÃO EM AVALIAÇÃO: O PAPEL DA ESCOLA

Segundo Dale (2014), a escola, assim como o Estado, deve assumir o papel de congregar, de estimular a vida em comunidade e romper com a ideia de que o “fracasso escolar” resulta em exclusão social. Partindo desse princípio, concatenar concepções que promovam a justiça social deveria ser uma das funções das instituições escolares. Assim, estimula-se os princípios caros à participação – a governança é pedagógica, sempre ensina, e é ontológica, nas maneiras que delimita o mundo. Ao ignorar tal premissa, se entende os resultados das políticas como um elemento político, mas se descreve o administrativo como um elemento técnico (DALE; GANDIN, 2014).

Como transformar a avaliação num instrumento da escola para a justiça social? Qual é o seu compromisso com a aprendizagem? Os resultados das avaliações estandardizadas têm acarretado instabilidade para as instituições escolares – mas afinal, qual é exatamente o limite dessa escola? As análises são diversas em relação a sua relevância. O Relatório Coleman (1966 apud PINTO, 2013) encomendado pelo governo dos Estados Unidos para avaliar a desigualdade na distribuição de oportunidades educacionais, concluiu que os resultados do efeito escola são extremamente similares quando considerado o *background* econômico, sendo as escolas responsáveis por uma pequena parcela do desempenho dos alunos.

Em 2010, Bormam e Dowling (2010 apud PORTELA et al., 2012) revisaram o estudo de Coleman e chegaram, basicamente, aos mesmos resultados, mostrando que a influência da família é maior do que a da escola. O estudo clássico de Bourdieu e Passeron (1975 apud PORTELA et al., 2012) também enfatizou características extraescolares para se compreender a desigualdade dos desempenhos: as características culturais do aluno, decorrentes de sua origem social e cultural, são fortemente valorizadas pelo sistema educacional. Dessa forma, o sistema escolar contribuiria fortemente com o discurso do “mérito acadêmico” para naturalizar as desigualdades existentes, mas não garantiria a igualdade de oportunidades. De acordo com essas abordagens, melhores resultados escolares estariam subordinados a fatores extraescolares, particularmente ligados ao crescimento econômico, à distribuição de renda e ao nível cultural da população.

Conforme salientaram Pinto (2013) e Portela (2012), o resultado dessas pesquisas, mesmo passado mais de meio século da sua publicação, parecia ser ignorado por alguns

formuladores das políticas públicas brasileiras. Algumas conclusões apresentadas pelo Relatório Coleman, publicado na década de 60, não tinham sido incorporadas na publicação dos resultados disponibilizados até pouco tempo atrás – era corrente a disseminação de índices e escores que desconsideravam questões de fundo socioeconômico, passando a falsa ideia que a responsabilidade era das escolas.

Grande parte do sucesso das escolas privadas brasileiras em relação às públicas (75%, para ser mais exato), está na capacidade das primeiras em atrair alunos de nível socioeconômico mais elevado, enquanto outros 10% são decorrentes “da competição e da maior autonomia em relação ao currículo e uso de recursos” (PINTO, 2013, p. 151). É preciso distinguir a importância da escola, em comparação com a importância da família, em contextos desiguais e de pobreza, apontando a possibilidade de uma subvalorização do papel da escola em países cuja distribuição de renda é muito desigual (PORTELA et al., 2012, p. 25).

Contudo, Portela (2012) aponta, sem negar a preponderância das características culturais e econômicas para o desempenho dos alunos, estudos que enfatizam a contribuição das escolas para tal desempenho (PORTELA et al, 2012). Essa importância, evidenciada por Downey, Von Hippel e Broh (2004 apud PORTELA et al, 2012) sobre o incremento da desigualdade entre os estudantes após o período de férias, demonstra que as escolas podem ser equalizadoras das diferenças de capital cultural das famílias. Mosteller e Moynihan (2008) destacam que Coleman (1972), em estudos posteriores, ressaltou que a qualidade da escola exerce influência no rendimento dos estudantes e que a formação dos professores tem forte relação com o desempenho dos alunos em situação de vulnerabilidade. Ou seja, o investimento na escola é uma das alternativas válidas no combate às injustiças sociais.

A escola tem um compromisso social com a aprendizagem dos estudantes, mas as desigualdades em relação a diferentes capitais impossibilitam a comparação sob um mesmo critério. Ponderando esses condicionantes, como verificar o quanto as escolas cumprem o seu papel na aprendizagem dos alunos? Como viabilizar políticas que oportunizem o incremento da aprendizagem?

O desempenho em provas de larga escala é importante para a aferição de determinada aprendizagem, no entanto, a responsabilização a partir do desempenho médio nas provas é insuficiente para ampliar a garantia à educação de qualidade enquanto um direito de todos. Alguns aspectos são essenciais à discussão: primeiro, a média pode não dimensionar um aumento da desigualdade intraescolar; segundo, muitas competências e habilidades do mundo

atual não são efetivamente avaliadas, dificultando a definição do quadro educacional a ser analisado (VIANNA, 2003 apud PORTELLA et al., 2012); além disso, já temos uma vasta literatura que critica a implantação dos *high stakes tests* (RAVITCH, 2011, FREITAS, 2013). Ou seja, outorgar a responsabilidade às instituições e distribuir recursos incentivando a competição, não soluciona as dificuldades de aprendizagem.

Wrigley (2003 apud Portela et. al, 2012) vai no mesmo sentido ao apontar o modelo de escola eficaz – baseado, simplesmente, na cobrança por resultados na larga escala – como antidemocrático, pois leva a efeitos perversos como

[...] cultura de *accountability* vertical e centralizadora dos sistemas educacionais, escopo escolar limitado para a responsividade e iniciativa, desmoralização e escassez de professores, respostas superficiais às iniciativas governamentais, valorização do ensino verticalizado em detrimento do ensino mais horizontalizado, resultando em um aprendizado alienado e no aumento da evasão escolar (Wrigley, 2003 apud Portela et. al, 2012, p.32)

O principal obstáculo enfrentado, considerando-se a realidade brasileira caracterizada por uma desigualdade significativa, é que, ao utilizar a avaliação de larga escala sem problematizá-la, desconsideram-se as múltiplas realidades encontradas. Desta maneira, escancaramos o paradigma da modernidade (DUSSEL, 1993) e a avaliação perde o seu contorno político e ganha uma aura inquestionável e, conseqüentemente, todos os caminhos devem seguir essa verdade. Os “melhores saberes” provenientes de alguns centros de “excelência no ensino” que, por sua vez, induzem os demais a seguir a mesma linha. Sem a devida problematização, uma espécie de imperialismo benevolente (HARTMANN, 2008 apud GENRO; LEITE, 2012) acaba sendo implementado a partir dos grandes centros formadores.

Se a avaliação não for devidamente problematizada, ela pode se revestir de uma feição meramente classificatória, um ato de comunicação com ares de neutralidade, no qual alguém assume a prerrogativa de dizer o quanto vale o trabalho do outro, sem que a este outro seja dada a oportunidade de se manifestar sobre o processo vivido e suas eventuais idiossincrasias. Ao realizar a avaliação, é importante ponderar sobre as limitações do instrumento, além da mensuração do que não pode ser valorado, como a solidariedade ou a busca pela equidade, se as comunidades entenderem a avaliação como um fim, existe a possibilidade de empobrecimento curricular por meio da educação instrumental induzida por uma perspectiva estreita (CASASSUS, 2013).

Os administradores educacionais⁴ brasileiros das últimas décadas, a partir do processo de universalização do ensino básico, se encontram diante de alguns desafios: desenvolver os instrumentos de medida disponíveis; multiplicar as formas de avaliar a qualidade escolar e aperfeiçoar o papel do controle interno da qualidade. A tendência atual é valorizar apenas o controle externo, usualmente por meio de testes padronizados, com sentido de prestação de contas. Todavia, o controle interno é indispensável para a busca da qualidade. Para corroborar tal afirmação, destaca-se um estudo focado no ensino superior que atesta a melhora da qualidade proporcionada pelo controle externo, mas considera que sua articulação com o controle interno geraria resultados ainda melhores (KRISTENSEN, 2010 apud TRAVITZKI, 2013).

Sordi e Ludke (2009) destacam que os resultados da avaliação externa têm inspirado políticas públicas e definido a alocação de recursos, via ranqueamento das escolas, professores, alunos, de forma descontextualizada. Assim, tende a ser reforçada a avaliação medida, produto-centrada e sujeita a recompensas e punições, reforçando a postura defensiva dos docentes frente à avaliação. A cultura de avaliação hegemônica pode deixar em segundo plano a concepção de qualidade e de ensino que a toma como referência. Repara-se isso pela maneira como professores e gestores reagem a processos de avaliação de seu trabalho. Se avaliados com altos índices, os profissionais celebram, sem cotejar os porquês do sucesso; quando o resultado não os favorece, tratam de negar a legitimidade da avaliação. Assim, constrói-se uma cultura da indiferença com os dados da avaliação (SORDI; LUDKE, 2009).

Como é possível observar, a perspectiva única, incentivando a competição e a classificação, vai de encontro às premissas democráticas. No entanto, o processo autoritário pode ocorrer em diferentes instâncias, tanto nas avaliações propostas pelo governo como dentro da sala de aula – basta entender que o trabalho pedagógico pertence apenas ao professor, não cabendo nenhum tipo de controle social sobre como ele se desenrola. A falta desse controle sobre o trabalho docente se confronta com o discurso do trabalho coletivo da escola: por isso, a autonomia não pode ser confundida com autonomização (SORDI; LUDKE, 2009).

⁴ Aqui entendido como todo o sujeito responsável pela administração da educação formal: seja a escolar, a da secretaria ou da coordenação.

Ao deixarem de ser apenas avaliadores e começarem a ser também objetos de avaliação, os profissionais das escolas são desafiados a desenvolver relações mais maduras com a avaliação e com os avaliadores do seu trabalho, sob pena de não acrescentarem qualidade política ao processo se ignorarem os resultados. Ao usar a avaliação como uma estratégia organizadora dos múltiplos olhares e ações sobre a realidade, na perspectiva de produzir melhorias, rompe-se as fronteiras da sala de aula e o foco exclusivo nos alunos (SORDI; LUDKE, 2009).

Segundo Lima (2008), o estudo da escola é processo complexo, mas muito estimulante, pois transita entre olhares macroanalíticos e olhares microanalíticos – ambos os olhares carecem de um elo que permita a ligação. Sordi e Ludke (2009) entendem que a escola não pode ser vista de maneira insular, desgarrada da realidade social que a envolve, afinal, a avaliação da qualidade de seu processo é influenciada por um conjunto de fatores tanto intra como extraescolares. A relação das esferas macro e micro é geralmente conturbada, trazendo muito desconforto aos profissionais e tendendo a ampliar as resistências no tocante à avaliação.

Justamente por isso, as autoras defendem projetos de avaliação institucionais participativos (AIP) como potencializadores da adesão dos atores da escola a projetos de qualificação do ensino, inserindo-os, inclusive, na formulação das metas, regras e/ou estratégias que orientam e impulsionam o agir da escola rumo à superação de seus limites. A aprendizagem da AIP implica revisitar e interrogar como os profissionais da educação têm sido sensibilizados para a questão da avaliação e o quanto se disponibilizam a compartilhá-la com a comunidade escolar.

O descuido com o envolvimento da comunidade intra e extraescolar acaba deslegitimando o processo de produção de qualidade nas escolas e desperdiçando as evidências obtidas via avaliação. A avaliação institucional contribui para que os saberes dos diferentes atores envolvidos na (e com a) escola sejam incorporados e reconhecidos como legítimos, intensificando a qualidade das trocas intersubjetivas que ocorrem na instituição, empoderando os atores locais para a ação. Sem um discurso próprio para problematizar a avaliação de sua escola e realizar a tradução da informação, os professores e as equipes gestoras tendem a receber passivamente os dados (SORDI; LUDKE, 2009).

Garantir um sistema de avaliação articulado, originário de um pacto social que entenda a educação como um direito e um dever do Estado, proporcionando à população um ensino de qualidade é o princípio básico para o desenvolvimento emancipatório. Enquanto não houver a

universalização de um ensino qualificado, salvaguardando chances iguais a todos, o conhecimento formal será sacralizado e balizador das desigualdades determinando a existência de um outro povo que “não tem direito” (DUSSEL, 1993). A carência de oportunidades leva à hierarquização dos diferentes capitais culturais (BOURDIEU, 2007) e, geralmente, à exclusão e ao preconceito dos saberes oriundos das classes mais vulneráveis.

Nesse sentido, avaliação da aprendizagem é importante para não incorreremos no risco da “condescendência pedagógica” (PORTELA et. al., 2012), também denominado “pacto da mediocridade”, que pode impregnar as formas de mediação e avaliação da aprendizagem realizada pelos professores que tratam de ajustar os seus objetivos ao perfil do alunado que possuem. Se optarem pela condescendência pedagógica e aceitarem a promoção automática dos alunos, estarão eximindo-se da produção de um trabalho pedagógico rigoroso e eticamente comprometido com a inclusão cultural. Frente aos resultados dos alunos nos exames de proficiência a que são submetidos, a dissonância entre os escores dos alunos e os exigidos, podem evidenciar a defasagem do ensino ofertado. A articulação da avaliação de aprendizagem com a AIP, por sua vez, ensina a desenvolver outros níveis para interpretação dos números oferecidos pelo sistema. Discutindo-se a eficácia da escola, auxiliamos que se desvele, se problematize e se busque soluções sobre como um determinado conjunto de alunos, por meio de suas condições objetivas e subjetivas da vida, tem mais chances de êxito enquanto outros caminham na direção do fracasso escolar (SORDI e LUDKE, 2009).

1.7 CONSIDERAÇÕES

A compreensão da conjuntura, destacando as possibilidades e limites de cada ator na construção das políticas, é de suma importância. Conforme é ressaltado por Ghisleni (2015), a articulação entre os envolvidos na educação é essencial para uma apropriação pródiga dos resultados das avaliações. O protagonismo da compreensão, apropriação e problematização de cada contexto, refletindo sobre as possibilidades e limitações de cada instituição, é responsabilidade dos profissionais envolvidos com a educação.

Conforme procurei apontar nesse levantamento bibliográfico, há uma gama de estudos que abarcam as possibilidades da avaliação num contexto de discussão do Estado globalizado. Tais estudos mostram a centralidade que a avaliação tem tomado dentre essas políticas, no período mais recente. Devido ao crescente interesse, ficam os questionamentos: avaliar para quê? Quais são as possibilidades da avaliação?

Analisando a conjuntura global, nota-se que as problematizações da escola têm sido progressivamente discutidas fora de seus muros, por atores que defendem a lógica de mercado

e desconhecem o cotidiano escolar; por outro lado, ao refletir sobre as peculiaridades brasileiras, é inegável que a articulação das avaliações com políticas inclusivas parece buscar uma lógica de equidade social e não somente essa lógica de mercado – tal princípio é oposto a uma perspectiva mais conservadora da política educacional, mas merece vigilante – embora esperançoso – questionamento. Garantir uma avaliação justa aos contextos escolares nacionais, implica em analisar as particularidades entendendo a complexidade local. Discutir um suporte teórico para esse processo híbrido, tal como a devida apropriação dos estudos já existentes, é desafio à academia e aos formuladores das políticas.

As especificidades da conjuntura brasileira constituem a principal dificuldade para atribuir responsabilização às escolas, pois, se o objetivo da avaliação é garantir equidade, é importante que não sirva de reforço para um modelo hierarquizante, nem deslegitime os bons trabalhos realizados nas escolas. A desigualdade social histórica, no entanto, não deve justificar a falta de oportunidades. Conforme destacado por Cury (2008a), a educação é um pilar para a cidadania e a vida em sociedade. Logo, para assegurar uma vida plena a cada cidadão, é indispensável qualidade na educação básica.

A *accountability* na educação – como instrumento das comunidades escolares das instituições públicas de ensino básico – é indispensável para discutirmos a possibilidade de todos alcançarem a cidadania. Ainda que encontrem muita dificuldade para se apropriar das políticas realizadas pela (e na) escola e dos dados produzidos pela avaliação externa, a participação dos atores envolvidos com a instituição, construindo o dia-a-dia do ambiente, é essencial para o incremento da qualidade.

Como converter a informação em empoderamento como instrumento de transformação social é um obstáculo que ainda precisa ser transposto; e para isso ocorrer não podemos tomar a medição como fim. O que importa é um processo de avaliação, mas reificar o processo avaliativo é um dos principais problemas a enfrentar. Considerá-lo agente e não instrumento do sistema é um equívoco a se evitar.

A avaliação, quando entendida e discutida na realidade, é propositiva e problematizadora do planejamento das comunidades escolares; seguindo esse rumo, ela parece, ao longo dos anos, estar trilhando um caminho de evolução rumo a uma compreensão mais abrangente do conceito de qualidade. A definição ‘do quê’ e ‘como’ avaliar são permeadas de contradições – o que impossibilita uma única proposta de avaliação para as comunidades de ensino.

Para ter legitimidade e não ser excludente, conforme demonstrado pela bibliografia, a construção da avaliação deve estar sob constante tensionamento democrático e a regulação deve ser instrumento em prol dessa democracia. A maneira como é feita a avaliação é uma opção política, pois se avalia o outro com critérios que são melhores para si ou definidos pelo “bem comum”, e se o objetivo é a garantia da democracia, a avaliação nunca será definitiva, estando sempre em discussão.

A proposta desta pesquisa vem justamente problematizar a realidade escolar a partir da avaliação, ensaiando um processo de construção e diálogo entre duas perspectivas distintas – o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), uma avaliação em larga escala, e o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP), uma autoavaliação institucional. Conforme apontado pela bibliografia, a compreensão da realidade local é instrumento para compreendermos as peculiaridades do caso brasileiro, exigindo um olhar apurado em relação ao desenho das políticas e às teorias que sustentam a sua análise. As singularidades exigem reflexão, pesquisa e levantamento de informações; e demandam também que se identifiquem as diferenças e as suas influências.

Se a avaliação é indispensável para a produção de informações, compreensão da realidade e como base para futuras políticas, é papel do pesquisador criar um discurso que reflita sobre o protagonismo das comunidades escolares, a partir dos trabalhos que já são realizados. É necessário pesquisar e articular os conhecimentos, destacando a singularidade do papel da avaliação no Brasil e no Rio Grande do Sul, por meio de uma compreensão mais abrangente das políticas de avaliação, das peculiaridades das comunidades escolares, e da relação entre essas avaliações e comunidades.

Na sequência, buscando aprofundar estes aspectos, o estudo trata da recente caminhada do acesso à educação e dos instrumentos de avaliação no país. Ao situar no tempo o ENEM e o SEAP, no segundo capítulo, procuro demonstrar que a conjuntura que traz essas avaliações são fruto de um processo de construção e inclusão de setores historicamente marginalizados na educação brasileira.

2. CONSTRUINDO A AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL – O ENEM E O SEAP NO PROCESSO

Divido o capítulo em tópicos: começo com a construção histórica do ensino médio, a etapa na qual desenvolvo o estudo, prossigo com esse processo no sistema de avaliação no Brasil e no Rio Grande do Sul nos últimos vinte anos e, por fim, aprofundo a análise, com destaque às duas avaliações estudadas. Para a sequência, enfoco a recente construção legal do Ensino Médio como um direito a todos, constituindo a etapa final da educação básica.

O objetivo central desse capítulo é contextualizar as duas avaliações tomadas como objeto deste estudo: o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP). Se no capítulo anterior a discussão teórica sobre a avaliação assumiu a centralidade, nesse as políticas de avaliação em questão serão as protagonistas. Em linhas gerais, enfoco o caminho que trouxe os dois instrumentos, procurando entender as limitações, os atores envolvidos, as complexidades e descontinuidades do processo.

2.1 O HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL

“O Ensino Médio está em crise”. Tal premissa é discutida e assumida pelos formuladores de políticas e pela academia. Se alguns indicadores de avaliação realmente não se apresentam animadores, cabem dois questionamentos importantes para situar a leitora ou o leitor: qual o papel dessa etapa de ensino? Quais as transformações ocorridas ao longo da história?

A tentativa de construção do sistema de educação nacional, com o Ensino Médio como etapa final da educação básica, é extremamente recente e, sendo assim, é fundamental a compreensão do ponto no qual nos encontramos. Sem a devida reflexão sobre as conquistas e as limitações impostas aos atores comprometidos com a educação brasileira, corre-se o risco de deslegitimar o trabalho que atualmente é realizado, impossibilitando um diagnóstico lúcido da atual situação do Ensino Médio.

Quando se percorre a história do século XX, repara-se o quão incipiente é a construção do ensino médio. Somente a partir da década de 30, juntamente com o aumento do processo de urbanização, houve sua institucionalização e, a partir daí, paradoxalmente ele se configurou como mais um sustentáculo da desigualdade. Os “ensinos médios” assumiram uma dupla função, com metas distintas: um sendo imbuído de preparar a mão-de-obra para o setor industrial, destinado às classes populares, e outro sendo um ensino

enciclopédico/propedêutico, voltado ao ensino superior e, conseqüentemente, destinado às classes médias e abastadas (RAMOS, 2011).

Até 1980, apenas em duas ocasiões houve uma tímida ruptura com essa lógica fomentadora da dualidade: na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, permitindo aos concluintes do ensino técnico a possibilidade de ingressar em qualquer curso do ensino superior e, em 1971, quando o currículo do Ensino Médio buscou formar trabalhadores para a proeminente indústria, outorgando um título técnico ou de habilitação profissional a todos os seus formandos (RAMOS, 2011; SAVIANI, 2011; CURY 2008). Todavia, tais iniciativas não legaram uma igualdade de oportunidades à população e o dualismo perseverou, demonstrando a limitação dessas propostas (SAVIANI, 2011).

Analisando em perspectiva histórica o apanhado de mudanças dos últimos anos, reparamos que os embates entre as concepções estão no bojo de uma tensão mais ampla. Essa discussão não diz respeito somente ao ensino médio, mas aos diferentes projetos que assumiram e disputam a execução das políticas nacionais. Repara-se que o processo de ampliação desse nível de ensino na trajetória recente do país é emblemático da ampliação das políticas voltadas à educação.

Conforme destacado no rico histórico traçado por Corbucci (2009), a legislação dá bons exemplos do processo. A Lei nº 5.692/1971, por exemplo, determinava um ensino de primeiro grau, composto de oito séries, obrigatório dos 7 aos 14 anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais; o ensino de segundo grau e superior, também gratuito nos estabelecimentos oficiais, tinha gratuidade assegurada apenas aos alunos que não dispusessem de recursos e tivessem bom aproveitamento, ou seja, não havia o compromisso com a universalização. Por conseguinte, ainda que houvesse legislação específica para o que hoje se entende como educação básica e discussão a respeito do papel do segundo grau, a Lei dessa etapa de ensino era emblemática da exclusão posta em prática. A consequência disso é fácil de observar, apenas 15% dos jovens de 15 a 17 anos cursavam o segundo grau ao final do Regime Militar (CORBUCCI, 2009).

A Constituição de 1988, promulgada com o advento da redemocratização, inovou ao instituir a educação entre os direitos sociais e garantir o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria, ampliando o direito a todos. Não tendo sido possível uma correlação de forças que reconhecesse o mesmo direito ao Ensino Médio, os constituintes acordaram por conceder, em seu Art. 208, que o Estado teria o

dever de garantir a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio, até chegar ao Ensino Médio⁵ (BRASIL, 1988).

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito, a partir de então, é um direito público subjetivo, ou seja, implica na responsabilidade da autoridade competente quando do não oferecimento ou oferta irregular pelo poder público. No Art. 206, a Constituição determina também que esse ensino deve se basear nos princípios de igualdade de condições para acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade, entre outros. O direito não consiste apenas em entrar na escola, mas em progredir e aprender nela.

Reforçando, detalhando e explicitando alguns preceitos da Constituição de 1988, foi editada, em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Seu conteúdo começou a ser discutido no processo constituinte, ainda no final da década de 80, por meio do primeiro projeto de Lei do deputado Octávio Elísio – no entanto, sua tramitação no Congresso levou nove anos. Com o passar de quase uma década, as discussões ganharam uma nova tônica e o embate entre os parlamentares originou um documento distinto ao original. O texto aprovado em 1996 não era mais o oriundo da Câmara, mas um substitutivo que reunia propostas do senador Darcy Ribeiro com outros que faziam partes de substitutivos anteriores, apresentado ao Senado em maio de 1992.

A LDB, devido a essa caminhada, foi idealizada num contexto de inserção do país no processo de globalização, que pregava os princípios da eficiência e da competitividade, ambiente distinto ao da redemocratização, que prezava pelo fortalecimento da cidadania e da participação social na construção de um novo projeto – as orientações, influenciadas pelos discursos internacionais, tinham como prioridade o aumento da competitividade e da eficiência.

Ainda que criticada por mostrar-se aquém das propostas das entidades envolvidas na defesa da educação pública, a LDB trouxe claros avanços. A introdução da concepção de educação básica, que se estende da educação infantil ao Ensino Médio é um dos grandes progressos legais pós-constituição. A LDB ratifica o texto que a CF/88 apresentava de

⁵ Outro ponto basilar da Carta é o preceito da gestão democrática do ensino público, constituindo uma inovação em relação à legislação anterior, transferindo aos sistemas de ensino a sua regulamentação. A lei estabeleceu dois princípios que deveriam ser observados para assegurar a gestão democrática dos sistemas de ensino: participação dos profissionais da educação na construção do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

maneira implícita, por meio do delineamento da educação básica, abrangendo as três etapas – infantil, fundamental e média. O texto da LDB de 1996, todavia, apresentava uma lacuna: apesar de criado com o intuito da universalização do Ensino Médio, em nenhum momento coloca o caráter de obrigatoriedade para esse nível de ensino.

A falta de uma função social definida foi – e ainda, de fato, é – a principal dificuldade dessa etapa. Afinal, o Ensino Médio era obrigatório ou facultativo? É etapa final da educação básica, propedêutico ao ensino superior ou preparatório ao mercado de trabalho? O quanto essas propostas apresentam (ou podem apresentar) proximidades e distanciamentos? O Ensino Médio vive até hoje uma crise de identidade, dada a controvérsia sobre o papel que deveria exercer. O texto da LDB exemplifica a responsabilidade do Ensino Médio, determinando que, dentre as finalidades específicas está a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando.

Como articular objetivos distintos é campo de disputas. A comparação entre duas peças da legislação pertinentes às reformas – o Decreto 2.208/1997 e o Decreto 5.154/2004 –, permite a análise do processo de construção e oscilações que permeiam esse nível de ensino. Enquanto o primeiro separou o ensino profissional do médio regular e determinou que educação profissional passasse a ser composta em três níveis – básico, técnico e tecnológico; o segundo, realizado apenas sete anos depois, possibilitou várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal delas a integração entre ambos.

Os embates sobre a finalidade do ensino médio, no entanto, não inibiram o aumento das matrículas – afinal, a inserção no mercado de trabalho começou a demandar profissionais com maior qualificação. Assim, o acesso a este nível de ensino sofreu forte expansão ao longo do período 1988-2007, com crescimento de 219%, consequência também da ampliação na cobertura existente desde o início do período, triplicando a taxa líquida deste nível de ensino.

No entanto, diferentemente do ensino fundamental, o acesso e a permanência no Ensino Médio ainda estão marcados por desigualdades de diversas ordens (CORBUCCI, 2009). Se houve notórios avanços no tocante à redução das desigualdades sociais de outras instâncias, a evasão ainda segue em um patamar extremamente elevado e a taxa de frequência líquida ainda está bem aquém do desejado, negando um direito essencial à cidadania.

A universalização desse nível de ensino ganhou uma nova importância na legislação, com a sua obrigatoriedade. A Emenda nº 59/2009 à Constituição da República foi responsável por determinar a obrigatoriedade da frequência escolar para a faixa etária dos quatro aos

dezessete anos de idade, enquadrando a pré-escola, o ensino fundamental e o Ensino Médio (FARENZENA; LUCE, 2014). Ou seja, pela primeira vez, há a obrigatoriedade de cursar o Ensino Médio explicitada na Lei – oportunizando, assim, a discussão sobre o papel da etapa no Sistema, considerando obstáculos e possibilidades, refletindo a respeito dos motivos que levam a evasão e dos indispensáveis critérios de qualidade.

2.2 O ENSINO MÉDIO ARTICULADO À CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Como é possível reparar, é recente na legislação a tentativa de construção do Ensino Médio como etapa obrigatória da educação básica. A consolidação desse nível de ensino, garantindo o acesso, a permanência e a progressão são desafios a serem enfrentados. Corroborando com tal processo, a Emenda Constitucional n 59/2009 merece um destaque, pois além de ampliar a obrigatoriedade, foi responsável por alterar a condição do PNE (Plano Nacional de Educação)⁶. O Plano demanda a apropriação da legislação, ao determinar metas e objetivos, e visa à articulação entre os entes federados, oportunizando o Sistema Nacional de Educação (SNE).

No sentido de garantir a unidade na diversidade (SAVIANI, 2009), temos o dispositivo que se refere à elaboração deste plano plurianual, tendo como estratégia a articulação e o desenvolvimento do ensino nos mais diversos níveis. Assim como a integração das ações do poder público, com o objetivo de superar os desafios educacionais brasileiros.

Desde a redemocratização, foram promulgados dois planos: em 2001, foi aprovado o PNE 2001-2010 que tem, dentre seus méritos, a tentativa de considerar a educação como um sistema, apresentando um diagnóstico de cada nível e modalidade de ensino; em 2014, um novo PNE foi promulgado, com igual duração, responsável por estabelecer metas que estarão no centro da agenda de diferentes níveis governamentais. No PNE 2014-2024, as incumbências em vigência são variadas, mas podemos dividi-las em quatro grandes grupos: as metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, as metas que tratam da redução das desigualdades e da valorização da diversidade, as que dizem respeito à valorização dos profissionais da educação, e por fim, as destinadas ao ensino superior. No tocante especificamente ao ensino médio, a meta 3 objetiva universalizar, até 2016, o

⁶ O art. 214 da Constituição passou a prever a duração decenal desse Plano, bem como acolheu a proposta de constituição do Sistema Nacional de Educação.

atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos; elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas para 85%, e a meta 7, que propõe o aumento do IDEB, do atual 3,9 para 5,2, em 2021. Farenzena e Luce (2014) apontam

três diretrizes importantes para a organização político-administrativa da educação no Brasil: a autonomia dos sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais), a organização em regime de colaboração dos sistemas de ensino e a cooperação intergovernamental na oferta e no financiamento da educação. (FARENZA e LUCE, 2014, p. 202).

Assim, fica a cada ente um papel muito bem definido, aos estados, a oferta do Ensino Médio, a União, a assistência aos estados. Para ter garantida tal autonomia, o entendimento dos elementos que dão unidade ao sistema é fundamental – seja na compreensão da qualidade desejada, seja na utilização da avaliação como instrumento, aspecto que abordarei na sequência.

Ainda que não seja a temática central do estudo, é importante a reflexão sobre o PNE pensado sob a ótica da construção do SNE. A clareza da intencionalidade e dos papéis que, a princípio, devem ser assumidos no Sistema são fundamentais para a compreensão dos limites e possibilidades de autonomia dos atores envolvidos nas políticas. Com isso, torna-se possível avaliar o que é importante ao Sistema e levar adiante a reflexão sobre o papel da escola na problematização e na ação (ou omissão) no que se refere às políticas que compõem esse sistema. Destarte, situar a avaliação.

2.3 PROBLEMATIZANDO A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DO SISTEMA

A articulação do momento atual e das demandas ao ensino médio, com o PNE como estruturante, deve ter clareza para, assim, ser avaliado. Horta Neto (2013) defende que

a avaliação educacional pode ser um instrumento importante para avaliar as políticas educacionais desenvolvidas pelos diversos níveis de governo e os seus resultados devem ser discutidos e utilizados para modificar os aspectos negativos identificados (HORTA NETO, 2013, p. 101).

Como demonstrado no capítulo anterior, a avaliação é um conceito polissêmico e, dependendo do entendimento, pode se restringir a medir resultados educacionais por meio de provas; mas a simples medição reduz o significado da avaliação. Para significar a avaliação sob outra perspectiva, o documento-referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2014, defende “uma avaliação educacional emancipatória para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos (item IV, p.15, apud SOUSA, 2014)”.

A fim de bem avaliar, Sousa (2014) destaca a importância do PNE, do SNE e da garantia da articulação entre os sistemas de ensino. Somente assim

avaliar significaria ir além das medições ou apresentação de resultados e envolveria a definição de políticas e estratégias governamentais que levariam ao aperfeiçoamento institucional e do próprio processo de ensino-aprendizagem em seus diferentes graus e modalidades (HORTA NETO, 2013, p. 86).

A avaliação, indubitavelmente, é uma prática social cotidiana, carregada de valores e presente na vida dos indivíduos (DIAS SOBRINHO, 2008). Conforme destacado por Bauer (2010), ela pode ser entendida como informal e social, usada não só para julgamento, mas também para escolha e seleção, ou de uma maneira mais formal, por meio do “uso sistemático de informações e critérios acurados para atribuir valores e justificar juízos de valor” (WORTHEN, SANDERS, FITZPATRICK, 2004, p. 60-61, apud BAUER, 2010).

Muito em voga a partir dos anos 90, a ideia de avaliar os programas educativos é bem mais antiga, remontando ao início ao século XVII. Países como a Inglaterra, Irlanda e Estados Unidos, procuraram organizar investigações dos programas patrocinados pelo governo e suas avaliações serviram como uma importante influência para a formalização do campo. A perspectiva de avaliação, com o passar dos anos, passa progressivamente de uma noção ampla, de programas de educação e aprendizagens, a um enfoque individualizado, voltado apenas para a aprendizagem (BAUER, 2010).

Se houve a modificação do que é objeto da avaliação, sendo a aprendizagem o ponto central das atuais políticas, cabe pensarmos sobre o papel histórico e as questões epistemológicas do que é a avaliação – afinal, o que e como avaliar é um tema complexo, pois não há consensos sobre o que hoje é a educação e as suas funções para a sociedade. Nenhuma avaliação é neutra e, justamente por estarem permeadas de contradições, não ficam isentas dos embates das diferentes concepções. Por ser consequência de fenômenos sociais e históricos, não servem os instrumentos avaliativos que adotam concepções que simplesmente legitimam o poder, capturando e imobilizando os conceitos, afinal, se assim o forem, não conseguirão acompanhar as transformações da sociedade (DIAS SOBRINHO, 2004).

As avaliações estandardizadas atualmente são as maiores responsáveis por mensurar a qualidade escolar, sendo associadas às tentativas de promover o incremento da qualidade do ensino, estabelecendo novos parâmetros para as instituições. A avaliação determina (ou é determinada por?) uma pequena variação das propostas curriculares, reforçando a perspectiva universalista, podendo se comparar os currículos do Ensino Médio por meio do Programa Internacional de Avaliação, o PISA (BONAMINO, SOUSA, 2012).

Com o intuito de classificar essas avaliações, Bonamino e Sousa (2012) identificaram três gerações:

- as de caráter diagnóstico (primeira geração) – não trazem consequências diretas para as escolas e/ou para o currículo. O SAEB é um bom exemplo dessa geração, pois seu desenho permite o monitoramento e diagnóstico das redes, mas não propõe a responsabilização;
- *low stakes* (segunda geração) – essas têm consequências apenas simbólicas para os agentes escolares. A Prova Brasil (e o IDEB, conseqüentemente) ilustra a segunda leva de avaliações, pois, ao divulgar o resultado de cada instituição, permite não apenas a comparação entre as redes, mas entre as escolas. Porém, como se limita a traçar metas e divulgar resultados, integra uma política de responsabilização branda;
- *high stakes* (terceira geração) – a última geração traz como componente a forte responsabilização, por meio de sanções e/ou recompensas. O Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) é um bom exemplo dessa classificação, pois utiliza artifícios como a instituição do Bônus Mérito, levando em conta a larga escala como critério.

Ao analisar a tipologia, é notório que a discussão dos aspectos a se avaliarem está imersa e relacionada aos mecanismos de gestão educacional. Por garantirem o modelo de gestão e monitoramento dos resultados da aprendizagem, sob determinado entendimento de qualidade, as avaliações podem apresentar dificuldades comumente apontadas na bibliografia (BAUER; TAVARES, 2013, CASASSUS, 2013): a educação baseada na consecução de dados quantitativos, o direcionamento curricular, a incorporação de políticas de premiação e bonificação de escolas e professores a partir das avaliações, classificação das escolas, alunos e redes. Em contrapartida, garantem informações sobre o rendimento de alunos, potencializando a democratização da informação e fornecendo subsídios às decisões políticas (BAUER; TAVARES, 2013).

Como podemos verificar, a avaliação final da educação básica está imersa num rol de demandas conjunturais: o momento atual do Ensino Médio, as expectativas e possibilidades na construção do SNE e, por fim, as metas do PNE como articuladoras do sistema e da avaliação. Justamente por isso, me propus a refletir sobre os possíveis significados e classificações pertinentes à avaliação e, no prosseguimento do texto, procuro acompanhar o caminho da avaliação no Rio Grande do Sul e no Brasil.

2.4 A AVALIAÇÃO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL: O DESCOMPASSO NAS POLÍTICAS

Nos últimos vinte e cinco anos, consolidou-se no Brasil uma série de políticas de avaliação cujo objetivo é fornecer subsídios para a construção do Sistema Nacional de Educação. As iniciativas inicialmente foram isoladas, mas, com o decorrer dos anos, ganharam identidade e repercussão, alterando o entendimento das práticas em educação e da qualidade escolar. Nos próximos parágrafos, me proponho a transitar pela história da construção dessas avaliações no país e no estado do Rio Grande do Sul.

A história do sistema nacional de avaliação da educação escolar no Brasil começou no período da Assembleia Constituinte, em 1987, quando o Ministro da Educação interino, Aluísio Sotero, convidou pesquisadores da Fundação Carlos Chagas (FCC) para encaminhar estudos que possibilitassem um diagnóstico da educação básica e a sistematização da educação por meio da avaliação. Devido à descentralização política, o então Ministro se inspirou no modelo estadunidense: a avaliação serviria para informar a sociedade, instigar os governos locais à mudança e para garantir uma diretriz curricular por meio das suas informações. A iniciativa teve continuidade, pois, mesmo com a oscilação política do período inicial da democracia e as sucessivas trocas de ministros, o assunto da avaliação não saiu da pauta e a FCC prosseguiu com seus estudos de 1987 até 1991. Tais estudos forneceram subsídios para a implantação do sistema nacional de avaliação da educação básica nos anos seguintes (GATTI, 2013).

A partir de 1993, enfim, o SAEB entra em ação, numa iniciativa proposta pelo Ministério da Educação, em articulação com as Secretarias Estaduais. O SAEB inicialmente apresenta dois grandes eixos: um voltado ao acesso ao ensino básico e à eficiência; outro relacionado à qualidade, por meio do estudo de quatro dimensões (produto, contexto, processo e insumos). Esses são os instrumentos da avaliação, além das provas aos discentes, questionários aos alunos, professores e diretores (GATTI, 2013).

Em 1995, houve uma alteração importante no SAEB, com a implantação da TRI, a Teoria da Resposta ao Item (KLEIN, 2013; RABELO, 2011). A TRI foi amplamente disseminada e implantada em diferentes exames como a Prova Brasil e o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). A vantagem dessa técnica, em relação às demais, é que permite a comparação entre provas e anos diferentes e a medição da proficiência do aluno (KLEIN, 2013). A TRI, assim, possibilita mensurar a evolução (ou não) do aprendizado de um aluno, de uma escola ou de uma rede um ano para o outro. A técnica, atualmente, é consenso nas

avaliações em larga escala. No entanto, Gatti (2013) destaca que a utilização dela não é necessariamente positiva e um dos problemas dessa metodologia é a falta de transparência que, devido à dificuldade para calcular a média, restringe a informação ao grande público.

No primeiro ano do mandato do Presidente Fernando Henrique, já com a TRI, o SAEB se caracterizava como tendo o objetivo central de uma avaliação externa em larga escala da educação do Brasil. O sistema objetivava construir medidas que valorizassem a aprendizagem dos estudantes e a análise de fatores de contexto correlacionados com o desempenho escolar (BONAMINO; SOUZA, 2012). Assim, os formuladores de iniciativas voltadas à educação teriam subsídios para implantar novas políticas públicas.

Ao longo do século XX, principalmente na última década, alguns professores e pesquisadores do campo educacional brasileiro agregaram conhecimentos e técnicas para uma boa avaliação. Todavia, é inegável a força conjuntural, afinal, a organização do aparelho avaliativo foi (e é) impulsionada devido a alguns fatores externos (CORSETTI, 2012), como: divulgação de experiências de avaliação em vários países; recomendação das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas à melhoria da qualidade do ensino; aumento de pesquisas sobre efeito escola e a eficácia escolar e; financiamento do Banco Mundial em prol de uma sintonia de iniciativas no tocante à educação. Simbolizando essa “influência estrangeira”, no início da década de 1990, ocorreu a participação brasileira, pela primeira vez, no Programa Internacional de Avaliação de Proficiência (PISA), que na época contava com a participação de 27 países.

Os subsídios aos formuladores, garantidos pela abrangente avaliação proposta pelo Governo Federal, refletiram nos entes federativos que, induzidos pelo SAEB e, posteriormente, pela Prova Brasil, foram desenvolvendo seus próprios sistemas de avaliação (BAUER, TAVARES, 2013). O estudo de Koetz e Werle (2012) analisa a história da avaliação no Rio Grande do Sul e demonstra que, como em outros entes federativos, as políticas nesse sentido foram criadas como consequência do SAEB e a larga escala foi política pontual em três governos: no de Antônio Brito, nas edições de 1996, 1997, 1998; no de Germano Rigotto, apenas uma vez, num projeto piloto de 2005; e no de Yeda Crusius, em 2007, 2008, 2009. Nas primeiras iniciativas, em 1996, 1997 e 1998, a avaliação foi sendo constantemente redesenhada para produzir dados à gestão da rede estadual: manteve uma base amostral, porém, ao longo do período, mudou as séries avaliadas, a matriz de conteúdos e o grau de envolvimento da comunidade escolar – como consequência, não permitiu estudos longitudinais.

O governo seguinte, de Tarso Genro, não deu prosseguimento às políticas de avaliação em larga escala⁷, mas deu curso a um amplo programa de autoavaliação institucional (Caderno SEAP; n.1. Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional, 2012). Com a finalidade de promover uma gestão baseada pela concepção de educação de qualidade social, como direito de cidadania, basilar para a construção de uma sociedade inclusiva, solidária e justa (Caderno SEAP; n.1. Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional, 2012), houve a proposta de um enfoque alternativo. O Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua Secretaria da Educação (SEDUC), propôs uma autoavaliação institucional, criando o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP) – política cujos resultados serão utilizados no estudo e tratados com maior detalhamento na sequência.

A política envolve uma gama de atividades que, quando exercidas em nome da coletividade, são atribuídas a uma “razão de Estado” (BOBBIO, 1986 apud KOETZ, WERLE, 2012). Desta forma, elas se dividem em dois grupos – as de Estado e as de Governo – as últimas atendem a interesses de quem se encontra momentaneamente no poder, enquanto as de Estado são mais estáveis e permanentes. Traçando um histórico da construção do sistema avaliativo, fica clara a diferença: quando se trata da política de avaliação no Rio Grande do Sul, têm-se políticas de governo, devido a sua descontinuidade; entretanto, nas políticas nacionais de avaliação da educação a continuidade é a tônica, configurando uma política de Estado (KOETZ, WERLE, 2012).

Porém, ainda que haja a descontinuidade das políticas estaduais, ela sempre foi relativa às iniciativas nacionais. Na história recente, quando uma política estadual de avaliação foi proposta – em larga escala ou mesmo a autoavaliação institucional – houve a tentativa de articulação/diálogo com o SAEB. Isso é simbólico da capilarização que o Sistema Nacional de Avaliação vem tomando na construção do discurso como problematizador da qualidade do ensino.

O INEP tem marcado uma forte presença nas atuais políticas educativas. O Instituto, desde 2003, segundo os termos da Portaria Nº 2.225,

carrega por finalidade a organização e manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais e, a partir deste, a competência de planejar, orientar e coordenar diferentes ações que incidam sobre o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino do país (ESQUINSANI, 2012, p. 210).

⁷ Na sua concepção inicial, o SEAP compreendia um caderno voltado ao aluno. No entanto, este não foi produzido, esta parte da proposta não foi posta em prática.

Com esse objetivo, em 2005, o Instituto expandiu a avaliação do sistema, instituindo o SAEB em moldes parecidos com os atuais, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). As provas diagnósticas integradas ao SAEB passaram a constituir um elemento fundamental para a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A partir de então, notou-se a expansão da capacidade do Instituto de formular diagnósticos educacionais e na identificação de problemas ainda não percebidos – tais informações enriqueceram o processo de formulação e gestão da política pública.

A reestruturação do INEP, colocando a avaliação como função do Estado, além do vínculo estabelecido entre os recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as informações estatísticas do Instituto, constituem bons exemplos da centralidade que o sistema de avaliação tomou nas políticas nacionais (PESTANA, 2013). O sistema tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica Brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas.

Destarte, o Instituto, atualmente, propõe três avaliações à educação básica:

- Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – que abrange de maneira amostral, alunos da rede pública e privada, matriculados na 4ª série/5º ano, 8ª série/9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio;
- Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – também denominada de Prova Brasil, censitária e envolve alunos matriculados na 4ª série/5º ano, 8ª série/9º ano do ensino fundamental das escolas públicas da rede municipal, estadual e federal. Para participar dessa avaliação, as escolas devem possuir, no mínimo, 20 alunos matriculados na escola;
- Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): censitária, envolve os alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, com o objetivo de avaliar níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa.

O Sistema Nacional de Avaliação, proposto pelo INEP, capilarizou a sua influência, mas ainda apresenta lacunas importantes. Nesse sentido, Pestana (2013) salienta que essas mudanças centralizaram as avaliações na aprendizagem. Desenvolvido com o intuito de servir como instrumento de diagnóstico e monitoramento da educação básica, em 1990, o SAEB trazia três eixos que se referiam aos objetivos da política educacional – universalização do

acesso com qualidade, valorização do magistério e democratização da gestão – buscou-se garantir, aos gestores e as suas administrações, um amplo leque de informações. Dentre as informações, constavam o rendimento de alunos, perfil e atuação dos professores, supervisores e gestores, eficácia de programas, currículos e processos de ensino, infraestrutura e condições de funcionamento das escolas.

O objetivo, modificado ao longo do período (1990-2015), consistia em utilizar o desempenho do aluno para investigar fatores intraescolares e aspectos contextuais a ele associados. Porém, as modificações dos instrumentos que tratam dos fatores associados ao desempenho e os dados resultantes dos questionários revelam a fragilidade dos construtos. Por isso, “o sistema de avaliação SAEB/Prova Brasil pode ser definido como uma avaliação restrita ao rendimento dos alunos” (PESTANA, 2013, p. 125). Considerando as lacunas do sistema, Gatti (2013) entende que há poucas informações que realmente possam orientar processos de ensino – o dado é provocador, mas acaba simplesmente outorgando a cada instituição escolar a responsabilidade por buscar soluções⁸.

A avaliação, assim, tem trazido uma nova problemática às escolas e à academia. Por isso, ao tratar dos estudos sobre a avaliação no Brasil, tem-se um campo em expansão e construção. O progressivo interesse dos pesquisadores é indicativo e retificador da importância que o tema adquiriu nas políticas. Conforme aponta Bauer (2012), fruto de um levantamento bibliográfico realizado no Banco de Teses e Dissertações da Capes, 221 já foram escritas de 1987 até 2010 sobre o assunto.

Num levantamento próprio, realizado no momento da qualificação do projeto, com uma nova busca no Banco de Teses (CAPES, 2014), procurando as produções do último quadriênio: digitando “avaliação” no campo de busca, a educação apareceu com quase mil indicações; quando busquei “avaliação institucional” constaram exatamente cem estudos; se a busca é redirecionada, associando o vocábulo “larga escala” à avaliação, o banco traz 35 indicações bibliográficas, de pesquisas recentes realizadas sobre o tema. Na sequência, procurei especificamente o ENEM, ao qual existem 83 referências, sendo 29 específicas à educação. Fazendo uma análise pertinente à palavra ENEM na busca, encontrei estudos que se dividem, basicamente, em três grupos: os que analisam a prova e o seu conteúdo; os que citam

⁸ Destaco os avanços do sistema: dados socioeconômicos e intraescolares foram divulgados nos resultados do ENEM e do IDEB 2013.

o ENEM, mas não o utilizam como objeto de análise; os que interpretam a relação e interação da prova com o meio – seja com outra política, currículo ou com as comunidades escolares.

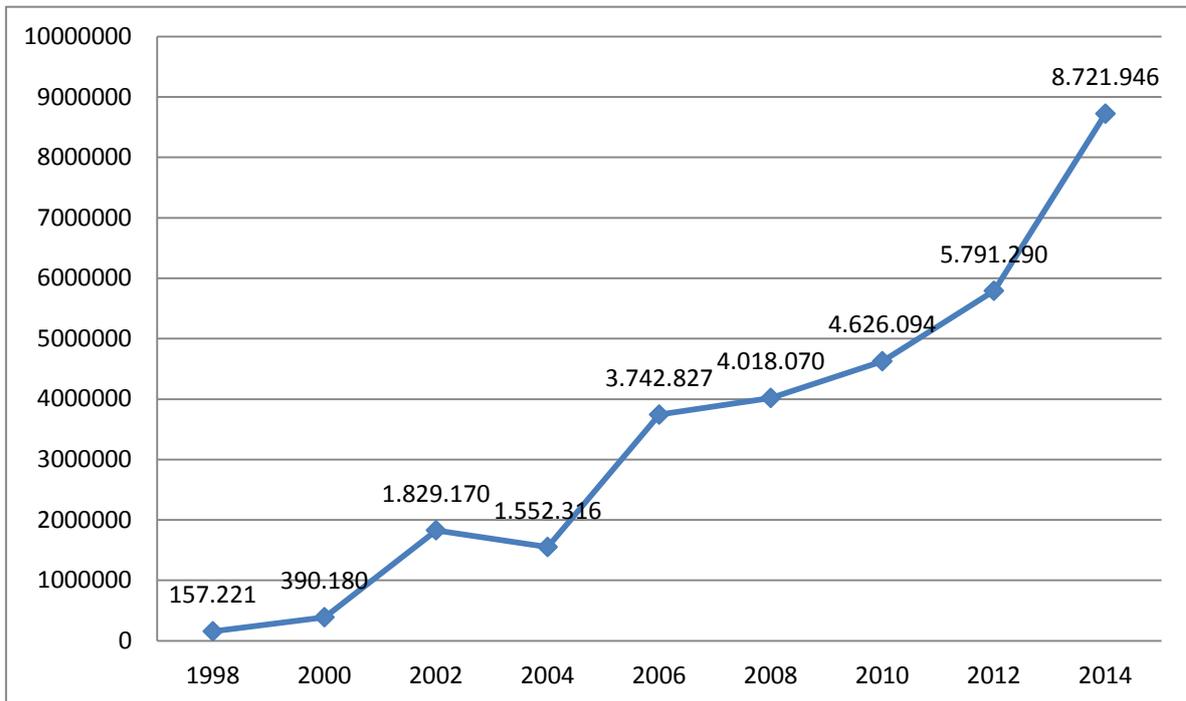
2.4.1 O ENEM: uma proposta de contra-discurso na larga escala?

Pensando de acordo com lógica proposta por Gatti (2013) – que as informações oriundas das avaliações são lacunares, mas provocadoras à gestão – proponho a reflexão sobre o ENEM. Verifica-se que apesar dos indicativos⁹, o exame não consta no SAEB, contudo, a prova carrega os questionamentos: qual o seu papel? Quais suas possibilidades e limitações para o incremento da qualidade escolar? Quem exatamente ele avalia?

Segundo Travitzki (2013), o ENEM é uma avaliação consolidada no Brasil. Certamente, a afirmação pode ser justificada por diferentes motivos: sua longevidade, o grande número de inscritos, a articulação com outros programas de governo, a divulgação massiva de seus resultados na mídia, entre outros. Essas causas articuladas fortalecem o exame ano a ano – somando ao fato dela ser a única avaliação de aprendizagem que atribui um escore às escolas – tornam o ENEM o principal indicador de qualidade ao final do ensino básico.

Dos pontos elencados, um dos mais surpreendentes, é o vertiginoso número de inscritos. Por meio do Gráfico 1, podemos dimensionar o aumento do número de inscritos no recorte de tempo do Exame. Em 2014, a prova contou com 8,7 milhões de inscrições efetivas – comparando com o primeiro ano, 1998, que somou 157 mil estudantes, isso representa um incremento de 5400%. Para dimensionarmos essa informação na atualidade, o universo dos estudantes de ensino médio no país inteiro é pouco mais de 8 milhões de matrículas (MORAES, 2011; ALAVARSE, 2011).

⁹ FREITAS (2013) destaca que um dos objetivos do IDEB é incorporar o ENEM. p 81

Tabela 2.1. Número de inscritos no Enem segundo o intervalo de tempo¹⁰

Fonte: Inep

Se os números impressionam, pois dão ideia da abrangência da prova, também trazem um importante questionamento: o que motivou tamanho interesse? Aplicado pela primeira vez em 1998, o exame cresceu e se modificou no tocante à articulação com outras políticas, na repercussão e na divulgação de seus resultados. Esse crescimento, sem dúvida, foi decorrência do aumento de responsabilidades – i.e. “high stakes”. Dentre as alterações mais significativas, destaco: em 2000, pela primeira vez, o Exame passou a ser critério de seleção para algumas universidades; em 2001, houve a isenção para alunos desfavorecidos; a partir de 2005, ocorreu um novo incremento, pois o Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi vinculado aos resultados da prova e dados socioeconômicos dos candidatos às vagas nas IES; em 2006, a publicação do ENEM começou a ser realizada por escola; em 2009, o resultado da prova possibilitou a certificação para os estudantes da Educação de Jovens e Adultos e passou a ser obrigatório para o Sistema de Seleção Unificada (SISU); a partir de 2010, garantiu a certificação ao Ensino Médio e; um ano depois, tornou-se critério para o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (TRAVIZTKI, 2013).

¹⁰ Até a conclusão da escrita da dissertação, não havia sido divulgado o número de inscritos de 2015. No entanto, as pré-inscrições apresentaram uma queda de 10,6%, quebrando uma sequência de recordes em inscrições.

Como é possível reparar, o ENEM ampliou as suas responsabilidades, não apenas se destinando a avaliar o estudante ao final da educação básica, mas assegurando uma promessa de futuro. Afinal, ele tem selecionado para as universidades, seja por meio do PROUNI, concedendo bolsas de estudo em universidades particulares, ou por meio do SISU e o SISUTEC, que seleciona alunos para universidades públicas e os institutos federais de educação profissional, usando o resultado do exame como critério para o ingresso no ensino superior, complementando ou substituindo o seu vestibular.

Pela comparação entre o número de inscritos nos anos posteriores e a articulação com políticas de acesso ao ensino superior, esses fatores foram determinantes para o aumento vertiginoso do interesse dos estudantes. Ao analisar o Gráfico 2.1, repara-se que em três momentos há o aumento no número de inscritos: na utilização de seus escores para ingresso no Ensino Superior, a partir de 2001; na articulação com o ProUni, a partir de 2005, e na certificação do Ensino Médio e substituição dos tradicionais vestibulares, a partir de 2009.

O Exame foi sofrendo transformações e incorporando objetivos – surge num contexto de valorização das avaliações padronizadas e, no seu desenho inicial, não foi pensado para a *accountability* escolar, pois o seu foco era o aluno. A ideia inicial era atingir o sistema por meio dos estudantes – que eles pudessem, por meio de suas iniciativas pessoais, influenciar os outros níveis do sistema educacional.

A perspectiva de avaliar o indivíduo (e não o sistema) fica clara ao analisarmos os objetivos da política. Inicialmente, o ENEM serviria de referência, para o egresso da educação básica, planejar os próximos passos de sua vida ao:

oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder a sua autoavaliação com vista às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mercado de trabalho quanto em relação à continuidade de estudos;

estruturar uma avaliação da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho;

estruturar uma avaliação da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios e ao ensino superior. (BRASIL, 2002, p. 7 e 8).

Segundo o Relatório Pedagógico de 2008, quando o exame ainda operava nestes moldes, o ENEM caracterizava-se por ser uma avaliação cidadã, centrada no indivíduo, promovendo o controle social da escola. O modelo de avaliação dos primeiros anos do ENEM foi desenvolvido com ênfase na aferição das estruturas mentais com as quais se constrói continuamente o conhecimento, não apenas na memória; e o seu objetivo era medir e

qualificar as estruturas responsáveis pelas interações, focalizando as habilidades e competências básicas desenvolvidas, transformadas e fortalecidas com a mediação da escola.

De acordo com o Relatório, o ENEM seria um dos instrumentos a serviço de uma educação básica que confere autonomia efetiva aos jovens brasileiros, concebido de forma a contemplar todas as dimensões práticas, críticas e éticas da formação escolar sinalizadas pela LDB: ao incorporar o caráter dinâmico do conhecimento e de sua aplicação na vida pessoal e social; ao permitir uma avaliação comparativa de seu preparo geral para a vida em sociedade; e ao considerar, respeitar e valorizar a unidade e a diversidade cultural do Brasil. Para isso, seriam avaliadas cinco competências: o domínio da norma culta da Língua Portuguesa e o uso das linguagens matemática, artística e científica; a construção e aplicação de conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas; a seleção, organização, relação, interpretação de dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações problemas; a relação entre informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente e, por fim; a capacidade de recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para a elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural.

Diversas alterações ocorreram no papel e nas responsabilidades do ENEM, porém a ruptura maior ocorreu em 2009, por intermédio de um amplo conjunto de transformações estruturais – tão ampla e radical que se pode considerar que houve mudança no próprio modelo de exame, chamado de Novo ENEM. A prova ganhou importância e a Portaria nº 109 é ilustrativa do incremento no leque de objetivos, pois a partir de então o Exame se tornou responsável por:

IV – possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais;

V – promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do Ensino Médio nos termos do artigo 38, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);

VI – promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de Ensino Médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;

VII – promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas Instituições de Educação Superior; (INEP, 2009).

A ampliação das incumbências do ENEM trouxe mudanças para a prova. As metamorfoses sofridas pelo exame podem ser problematizadas por meio da comparação dos modelos: no primeiro (1998 – 2008), que utilizava a Teoria Clássica dos Testes, não havia conteúdos e nem áreas do conhecimento definidos; a matriz de referência se resumia a vinte e uma habilidades organicamente articuladas a cinco competências e cada habilidade era avaliada em três itens, somando sessenta e três no total; no segundo (2009 – 2014), já elaborado com a TRI, encontramos o conteúdo definido em quatro áreas do conhecimento, cinco eixos cognitivos (que antes eram as antigas competências), trinta competências e cento e vinte habilidades, divididas nas quatro áreas do conhecimento.

A importância do ENEM como instrumento para avaliar a qualidade da educação está presente nos dois momentos, todavia, a partir de 2009, quando a prova torna-se declaradamente um mecanismo de seleção ao Ensino Superior, há um ponto de inflexão. O Relatório de 2009/10, ao determinar o principal objetivo do Novo ENEM, explicita que

[...] de 1998 a 2008, o Exame se prestava [...] a oferecer uma referência para a autoavaliação dos participantes [...] a partir de 2009, ocorreu a reformulação metodológica do ENEM [...] desde então, o Exame se tornou uma das principais vias de ingresso no Ensino Superior” (ENEM, Relatório Pedagógico 2009/ 2010, p. 12).

Na apresentação do Relatório Pedagógico do Novo Enem fica declarado que o principal objetivo é, além de selecionar e fornecer subsídios às instituições de ensino superior, oferecer aos professores do ensino médio a oportunidade de conhecer aspectos relevantes do desempenho dos participantes da prova. Dois anos antes, a finalidade explicitada era fornecer subsídios aos atores envolvidos com a educação (professores, alunos, pesquisadores), possibilitando o conhecimento e a problematização do contexto.

A construção de uma identidade do ensino médio passa pela reflexão do seu momento atual e do que se pretende. Nesse contexto, a avaliação é uma etapa importante na construção das políticas e dos currículos – cabe aos formuladores e executores dessas políticas de avaliação o delineamento claro dos critérios caros a uma educação de qualidade, para assim, as comunidades escolares adotarem (ou questionarem) esses pressupostos. Problematizar o papel dessa avaliação, suas mudanças e as reflexões que elas proporcionam em cada contexto é o intuito deste estudo. Alguns princípios do Novo ENEM aparentam não entender o ensino médio como etapa final da educação básica, mas como propedêutico ao ensino superior. A problematização desse aspecto é necessária, ainda que o objeto dessa pesquisa não seja a prova em si, mas os seus resultados.

O ENEM traz como finalidade “avaliar o desempenho do estudante ao fim da educação básica, buscando contribuir para a melhoria da qualidade desse nível de escolaridade” (INEP, 2015); porém, apesar de se propor a avaliar o estudante, assim como a Prova Brasil, o ENEM também gera um escore por escola. Seu intuito declarado, ao divulgar o resultado por unidade escolar, é auxiliar a comunidade e aos gestores educacionais nas reflexões sobre o aprendizado dos estudantes no Ensino Médio, percebendo os avanços e os desafios a serem enfrentados.

Será possível o ENEM promover uma reflexão sobre o ensino ministrado nas instituições? O quanto os resultados do ENEM auxiliam na articulação dos atores das comunidades escolares em prol da qualidade? Ao discutirmos as avaliações, como o ENEM ou o SEAP, trato de instrumentos que detêm uma intencionalidade política, mas, ainda assim, são instrumentos. Por isso, como já vimos até aqui, podemos analisá-lo sob o ponto de vista do controle e/ou da emancipação, como um mecanismo indutor de uma mudança paradigmática e/ou de mero propagador de índices caros à performatividade.

Antes de buscar as possíveis relações entre os resultados desses instrumentos, é importante refletir sobre a construção do SEAP.

2.4.2 SEAP: o discurso avaliativo dá voz às comunidades escolares

No ano de 2010, Tarso Genro venceu a eleição para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul defendendo um princípio de gestão baseado na promoção de políticas amparadas na qualidade social e o discurso em prol da educação escolar pública com padrões de excelência e adequação aos interesses da população. Essa premissa é declarada no Programa de Governo da Gestão 2011–2014 e deveria nortear as ações de diferentes Secretarias.

Na Secretaria de Educação, a tentativa de colocá-la em prática desdobrou-se nos seguintes eixos estratégicos: reestruturação física nas escolas e modernização tecnológica; reestruturação curricular e formação continuada; qualificação do sistema e democratização da Gestão e valorização profissional (SEAP, 2012). Ao propor um amplo espectro de transformações em tão pouco tempo, diversas políticas desse governo poderiam ser objeto de estudo. Porém, para essa pesquisa, duas políticas derivadas dos eixos me parecem importantes para a análise subsequente: a reforma curricular que incidiu sobre o ensino médio, o ensino médio politécnico, e, principalmente, o Sistema Estadual de Avaliação Participativa.

A reforma curricular, sem dúvida, foi uma das principais bandeiras no tocante à educação. De acordo com Azevedo e Reis (2013), junto com esse governo, venceu um plano de educação que se propôs a introduzir mudanças principalmente no nível médio. Os autores, que também são formuladores e executores das políticas, defendem que as mudanças no ensino médio se justificariam pelo próprio contexto – fracasso escolar naturalizado e altos índices de reprovação e abandono. Visando modificar o quadro de crise, a Secretaria produziu, por meio de intenso debate com as comunidades escolares¹¹, um documento-base intitulado “Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio” (2011). Esse documento propôs a reestruturação curricular do Ensino Médio, política implantada de 2012 a 2014. A proposta de reforma curricular apoiou-se na LDBEN, de 1996, e em proposições teóricas e metodológicas da academia, proposições essas que, posteriormente, deram origem às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, ditas DCNEM (AZEVEDO, REIS, 2013). As bases teóricas declaradas do Ensino Médio Politécnico se pautaram na articulação interdisciplinar do trabalho pedagógico entre as grandes áreas do conhecimento, na relação teoria e prática, na pesquisa como princípio pedagógico, no trabalho como princípio educativo, na avaliação emancipatória, na politecnicidade como conceito estruturante do pensar e fazer, relacionando os estudos escolares com o mundo do trabalho (AZEVEDO, REIS, 2013). As medidas almejavam trazer uma identidade ao Ensino Médio como etapa final de educação básica, tal como postulado pela legislação, articulando as dimensões da cultura, ciência, tecnologia e trabalho. Todavia, a relação entre currículo e reprovação, entre o mundo do trabalho e a escola e a orientação dos conteúdos de acordo com as áreas avaliadas no ENEM, não foram aceitas de imediato, sofrendo resistências e críticas (BURIGO, 2013).

Além das mudanças no currículo, a avaliação se tornou um dos principais pontos, introduzida no discurso e na implementação das iniciativas pedagógicas e administrativas. A avaliação deveria ser a articuladora de todas as estruturas da Secretaria, por meio do conceito de avaliação emancipatória no ambiente escolar e da autoavaliação institucional para as comunidades escolares.

A discussão sobre avaliação foi incorporada pela rede escolar estadual, tornando-se um dos principais discursos dos segmentos que compõem a Secretaria Estadual da Educação

¹¹ No ano de 2011, o processo de debate envolveu 39 mil pessoas em conferências que envolveram as comunidades escolares, coordenadorias e secretaria (AZEVEDO, REIS, 2013).

(escolas, coordenadorias regionais e o órgão central). O objetivo da gestão era enfrentar uma das principais dificuldades encontradas pelas unidades federadas: o uso das avaliações (BROOKE, CUNHA, 2011). Para significar a avaliação e promover uma gestão baseada pela concepção de educação de qualidade social (Caderno SEAP; n.1. Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional, 2012), o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, deu curso às mudanças por meio da avaliação emancipatória e do SEAP.

A autoavaliação institucional visava desenvolver um canal de comunicação interativo entre a Secretaria, as Coordenadorias Regionais (CRES) e as escolas estaduais. Conforme comunicam por meio de seu site, o SEAP é uma:

Política pública de Estado que busca construir diagnósticos qualitativos de todas as instâncias da Rede Estadual de Ensino para aperfeiçoar a gestão educacional e o controle público e incidir na melhoria do processo de ensino-aprendizagem com vistas a alcançar uma educação de qualidade social com cidadania.¹²

O Decreto instituinte do SEAP, nº 48744, revoga o de nº 45300, responsável pelo SAERS, do governo anterior, e considera diversos aspectos para justificar a criação da política. Dentre os pontos relevantes, destaco: o levantamento de métodos pedagógicos e de gestão onde se observem resultados satisfatórios e que possam ser utilizados como parâmetro; a necessidade de obter informações mais detalhadas sobre cada uma das instâncias que compõe a Rede Estadual de Ensino e seus participantes; de discutir os problemas enfrentados pela Rede com a comunidade escolar; e de implementar programas e projetos de apoio ao ensino e à aprendizagem, objetivando maior taxa de aprovação e frequência, possibilitando o aumento dos índices da Educação Básica nas avaliações nacionais, bem como aumento do IDEB e a implementação de um Sistema Estadual de Avaliação único, envolvendo processos institucionais, indicadores e descrições previamente estabelecidos.

Para o SEAP, a administração organizou três questionários que serviriam de suporte para a autoavaliação institucional – um para a SEDUC, um para as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e outro para as escolas. Cada um deles contém cinquenta indicadores (com perguntas diferentes para cada unidade), relativos a seis dimensões (Gestão Institucional, Espaço Físico, Organização e Ambiente de Trabalho, Condições de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola, Formação dos Profissionais de Educação, Práticas Pedagógicas e de Avaliação); as dimensões, por sua vez, tem um número variado de

¹² extraído de <www.seduc.rs.gov.br> . Acesso em: 22 de dezembro de 2014.

indicadores (de 3 até 17) e a cada um desses indicadores são atribuídas notas de 1 a 5 – da situação mais crítica (1) à situação mais ideal (5), correspondentes a diferentes aspectos da situação institucional. Em cada um desses descritores há o espaço para a pontuação e justificativa que, segundo o planejado, deveria ser fruto da discussão coletiva da comunidade escolar. A política determina que toda a hierarquia da Secretaria deve participar, dividindo em 3 fases o processo: a local, em cada estabelecimento de ensino da Rede; a regional, no âmbito de cada um das CREs e; a estadual, no âmbito da SEDUC, com finalidade de refletir sobre as ações da Secretaria e monitorar as avaliações institucionais elaboradas em cada um dos momentos.

Segundo os módulos de formação que compõem a política, o SEAP vai ao encontro das orientações contidas na Resolução nº 4/2010 do Conselho Nacional de Educação, responsável por tratar das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica – que, nos seus Art. 52. e 53, determina que a avaliação institucional interna deve ser prevista no projeto político-pedagógico e detalhada no plano de gestão, e que a avaliação de redes de educação básica ocorra periodicamente com resultados que sinalizem para a sociedade se a escola pode continuar funcionando como está.

A política – originalmente – envolvia além de processos institucionais que deveriam ser desenvolvidos por professores, alunos e o restante da comunidade escolar, uma avaliação destinada ao aluno. A avaliação destinada ao aluno deveria ser aferida por amostragem nas quatro áreas do conhecimento, articulada aos processos de avaliação nacional. Para isso, a Secretaria escolheria as instituições já avaliadas pelo SAEB nas áreas do conhecimento da Ciência da Natureza e Ciências Humanas. No entanto, a última etapa do SEAP, antes voltada à avaliação individual do aluno, nunca ocorreu; a reformulação pela qual a política passou redesenhou esse último ponto, destinando-o ao Planejamento Participativo.

Na leitura dos cadernos base do Ensino Médio Politécnico e do SEAP, escancara-se o princípio que articula a autonomia com a heteronomia proposta pela larga escala. A valorização que a avaliação padronizada tem na legislação e nos discursos extraoficiais¹³ demonstra a preocupação da articulação entre o incremento da aprendizagem divulgado por

¹³ José Clóvis de Azevedo, Secretário da Educação, ao ser divulgado o resultado do ENEM, declara: “O resultado não surpreende porque vem a confirmar o que o Ideb já tinha demonstrado, que é a melhoria constante da qualidade do Ensino da Rede Pública do nosso Estado. As críticas sobre uma possível decadência da educação gaúcha são anacrônicas e não dialogam com a qualidade crescente da educação pública estadual” (SEDUC, 2014, site)

meio dos resultados das avaliações estandardizadas e a promoção da cidadania. Para o incremento da qualidade, o SEAP declara ser uma política pública de caráter sistêmico e com foco nas instituições e nas pessoas que atuam nas escolas, fornecendo análises abrangentes, visando elaborar diagnósticos qualitativos que permitam compreender, com mais profundidade do que as avaliações nacionais, a realidade educacional do Rio Grande do Sul (Caderno SEAP; n.1. Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional, 2012).

Em suas finalidades declaradas, o texto do SEAP abre um espaço destinado à construção da cidadania; no entanto, seu uso pode encobrir outros usos da autoavaliação. Para os estudos posteriores, que tratem da análise do discurso e processo da política, cabe o questionamento: quais as possibilidades de uma autoavaliação, aos moldes do SEAP, de servir à emancipação e o quanto ela pode se converter em mais um serviço de autorregulação a serviço da heteronomia¹⁴.

2.5 ENEM & SEAP: A ANÁLISE COMPARADA DOS RESULTADOS

A legislação brasileira garantiu, a partir de 1988, mais autonomia para as instituições escolares. No entanto, cabe cotejar se essa autonomia não é heterogovernada por uma administração fortemente centralizada (LIMA, 2012b) ou se realmente é uma autonomia em prol da cidadania ativa (BENEVIDES, 1998 apud MARTINS, 1998). É necessário refletir sobre as avaliações em larga escala, como o ENEM, pensando nos critérios e finalidades que norteiam essas avaliações e em como eles repercutem nas instituições escolares. Para ocorrer a interlocução entre autonomia e heteronomia, é imprescindível ponderar os contextos e os entendimentos das comunidades locais.

No entanto, cabe entender as limitações da análise dicotômica. Algumas problematizações são imprescindíveis, como: o quanto as comunidades escolares entendem esses índices como um padrão adequado ou opressores a sua realidade; quais são as limitações e possibilidades das avaliações de larga escala e da autoavaliação institucional; quais são as diferenças de entendimento do que seja qualidade quando se analisa, por exemplo, a apropriação desses resultados pelas comunidades escolares, Secretaria de Educação, Ministério da Educação e pelo restante da sociedade.

¹⁴ A pesquisa de autoria de Guilene Salerno, desenvolvida no Núcleo de Gestão e Processos Educacionais do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, está profundando aspectos pertinentes a esse tema.

A reflexão sobre a conjuntura na qual as avaliações foram criadas possibilita o entendimento da construção particular de cada política de avaliação e as possíveis relações. Afinal, mesmo com abordagens tão distintas, o objetivo geral e declarado do ENEM e do SEAP é o mesmo de qualquer avaliação: qualificar a educação. No entanto, para atingir o seu propósito, o desenho e as propostas desses instrumentos, inegavelmente, são diferentes – enquanto o ENEM cria um escore único, baseado nas notas conquistadas pelos alunos, o SEAP permite às escolas a possibilidade de expressar suas insatisfações, limitações e conquistas, por meio dos seus entendimentos.

A construção histórica, os limites do ENEM e do SEAP e as diferentes análises sobre as políticas de avaliação são essenciais para a sequência do estudo. De acordo com Lima (2012b), uma análise das políticas e práticas de avaliação educacional em contexto escolar se beneficia de um exercício de hermenêutica. O autor apresenta uma contradição entre duas concepções organizacionais: a dos modelos teóricos políticos, culturais, subjetivos ou ambíguos, entre outros, e a do sentido mais tradicional e de índole funcionalista, mecanicista, racionalista e formalista, presente em diversas orientações políticas, regras e práticas de avaliação educacional em contexto escolar.

A última abordagem, de feição funcionalista, tem uma tendência a reificar as instituições educativas (escola, CRE, SEDUC, MEC), representando-as como um todo relativamente integrado, homogêneo, parecendo buscar a essência e atribuindo comportamentos a ela, como se a participação fosse sinônimo de consenso e harmonia, mais do que dissenso e conflito de agendas e interesses. O Seap seria o instrumento adequado para ilustrar tais contradições ou estaria a serviço da heteronomia?

Dentre as muitas questões suscitadas, o autor elenca as seguintes: quando se fala de autoavaliação, tais escolas gozam de autonomia avaliativa, relevando as prerrogativas de autogoverno e da eventual capacidade de negociação de referenciais de avaliação? A autoavaliação não é demasiadamente controlada por regras heterônomas? A autoavaliação é mais avaliação ou uma recolha de informações com os quesitos da avaliação externa? Prestação ou extração de contas? E o que avalia verdadeiramente a avaliação centralizada? As escolas ou a implementação das políticas criadas no centro de poder? No contexto da avaliação educacional, o que significa a escola? Qual a natureza dos objetivos? A concepção de aluno?

Responder a todos esses questionamentos é impossível, mas, com as indagações de Lima (2012a), meu estudo ambiciona a refletir a partir do ambiente no qual a avaliação incide.

A capilarização das políticas de avaliação recai sobre as escolas no mundo inteiro e os seus resultados, amplamente divulgados e apropriados pela mídia (FISCHER, 2012), parecem ser pouco problematizados pelas comunidades escolares.

A partir dessa reflexão, findo este capítulo e faço a proposta do próximo. Pensando nas características que distinguem as escolas com aproveitamentos distintos e a apropriação do resultado da larga escala por essas comunidades, darei sequência ao próximo capítulo, a partir da unidade escola, analisando os resultados do ENEM, do SEAP e do Censo Escolar de forma comparada.

3. AVALIAÇÃO EM ESCOLAS – O INSTRUMENTO COMO PROBLEMATIZADOR DE CONTEXTOS

Começo este capítulo a partir de uma breve reflexão sobre as possibilidades de análise dos resultados da avaliação. Se nos textos anteriores abordei questões estruturantes do tema, como o papel, o crescimento e a tentativa de construção de um sistema no Brasil e duas avaliações específicas, o ENEM e o SEAP; de agora em diante, analisarei as características das instituições e a reflexão que as comunidades escolares realizam a partir (e por meio) da avaliação.

Conforme já apresentei, as apropriações da avaliação podem ser verificadas pela tipologia ou pelo seu desenrolar histórico. Perrenoud (1998), nesse sentido, alega que não há uma avaliação puramente “científica”. O discurso da ciência, na realidade, mune de racionalidade (e de legitimidade) para representar uma neutralidade “inatacável” aos críticos. É justamente quando a avaliação é imposta pelo sistema, que a relação de forças fica evidente (PERRENOUD, 1998, CASASSUS, 2013).

Dias Sobrinho (2004) aponta a questão ética da avaliação. Se desde cedo ela faz parte da vida escolar, como se fosse constituinte da essência da instituição, também é verdade que ela nem sempre é aplicada com “função pedagógica, formativa e, portanto, de emancipação social [...] comumente, ela tem exercido funções de controle, seleção social, restrições à autonomia” (DIAS SOBRINHO, 2004, p. 707). Para não incorrer no erro de simplesmente opor os conceitos de autonomia e de regulação, problematizo a complexidade epistemológica da avaliação. Para isso, tomo a classificação realizada por Dias Sobrinho (2004) que a divide em:

- **Objetivista:** se diz eminentemente técnica, avalia os produtos e não os processos; o controle ocorre por considerar essa perspectiva neutra e objetiva, dado seu suposto caráter técnico. É entendida como um sistema entre o ser (a realidade encontrada) e o dever ser (o padrão ideal) e é francamente utilizada para a orientação do mercado.
- **Subjetivista:** entende a realidade como complexa, dinâmica e polissêmica, conseqüentemente, a verdade é relativa e dependente das experiências humanas concretas. Além da complexidade epistemológica, admite a dimensão ética e compreende que a ideologia é determinante para a ciência e para a técnica.

Ao atribuir um valor absoluto de verdade e objetividade, a epistemologia objetivista oculta contradições e disputas que são inerentes ao campo social. A epistemologia subjetivista, por sua vez, explicita o caráter ético e político, com o objetivo de compreender e melhorar as instituições educativas (DIAS SOBRINHO, 2004, 2008).

A concepção de representação também remete a um ponto essencial na discussão sobre o tema – a disputa entre dois possíveis métodos da avaliação: o quantitativo e o qualitativo. Essa dicotomia é falsa na concepção de diversos autores (FERRARO, 2009, PERRENOUD, 1994, BESSON, 1995), afinal, em toda a informação de natureza quantitativa, existem elementos qualitativos subjacentes a essa informação e, ao realizarmos uma análise mais ampla, independente do método utilizado, todas acabam se tornando quantitativas devido ao volume de informações. O embate, no entanto, alimenta os argumentos distintos: os que argumentam em prol de avaliações mais qualitativas criticam as hierarquias de excelência, os julgamentos de valor e a padronização imposta pelas quantitativas; os que criticam as qualitativas defendem que essas avaliações são subjetivas e arbitrárias. Os autores que abordam o tema, todavia, concordam num aspecto: é necessário conjugar e problematizar os métodos qualitativos e quantitativos.

Os objetos de estudo serão os resultados das avaliações, o ENEM e o SEAP, e as informações recolhidas por institutos de pesquisa, produzidas sobre e pelas escolas. Analisarei quem as constitui, o quanto se apropriam e criticam os limites, as possibilidades e os entendimentos da conjuntura vivida. Parece-me que a problematização proposta por Dias Sobrinho (2004), classificando em objetivista e subjetivista, assim como a polêmica entre informações quantitativas e qualitativas, depende não apenas do desenho da política, mas da apropriação dos resultados pelas comunidades escolares e pelos gestores das redes.

Na atual conjuntura, subjetivar o número ou entender o qualitativo inerente ao quantitativo é papel dos profissionais envolvidos com a gestão da educação nas escolas ou nas secretarias. Afinal, sem a devida problematização, o número se distancia dos sujeitos e perde o real significado – pensando sobre isso, proponho a centralidade do estudo nas instituições escolares.

Para realizar o intento, a pergunta que me norteia (ou suleia, como recomendaria Boaventura de Sousa Santos) é: qual o perfil e as problematizações feitas pelas comunidades escolares da Rede Estadual do Rio Grande do Sul com aproveitamentos extremos na larga escala? O seu desempenho no ENEM tem algo a ver com isso? A resposta para a indagação é o meu objetivo no estudo: busco compreender além do score da larga escala e pormenorizar

a análise, a partir das informações oriundas das instituições e dos entendimentos das comunidades escolares.

Destarte, dividi as instituições em dois grupos, me amparando nas informações anualmente produzidas sobre as instituições de ensino básico – não apenas as avaliações, escores do ENEM e do SEAP, mas também referências socioeconômicas, fluxo dos alunos, indicador de qualificação docente, o resultado de outras avaliações de aprendizagem – elementos que, acredito, aumentam significativamente as possibilidades de reflexão sobre as vivências nas instituições.

Como é explicitado pela pergunta, o ponto de partida é o resultado do ENEM, prova que em seu nome e objetivos se propõe a problematizar a qualidade da educação das instituições de Ensino Médio. O Exame está consolidado no país, e o seu escore problematiza a desigualdade na aprendizagem, mas aparentemente não aponta soluções. Assim, fica o questionamento: quais seriam e devem ser as exigências das comunidades escolares ao Estado do Rio Grande do Sul para a garantia dessa aprendizagem?

3.1 SELECIONANDO ESCOLAS PARA O ESTUDO¹⁵

Um número – cada vez mais – significativo de estudantes tem realizado a prova e, na análise da Rede Estadual do Rio Grande do Sul, é possível confirmar o incremento e a importância da abrangência às instituições escolares¹⁶. Em 2012, a Rede contava, ao todo, com 1063 escolas de Ensino Médio; nesse ano, 63.634 alunos concluíram a educação básica nas referidas instituições. As 660 escolas que tiveram o seu resultado divulgado¹⁷, matricularam 51.840 alunos no ano final, configurando 81% do total, e, destes, 35.533 compareceram ao exame.

¹⁵ A partir desse ponto do estudo, ao final de cada subcapítulo, com o intuito de organizar as informações, o estudo apresenta um quadro síntese, apresentando os principais aspectos abordados.

¹⁶ Só constam escolas com mais de 50% de alunos realizando o exame e com mais de 10 indivíduos no total. Sendo assim, escolas com menos de 10 alunos no último ano do Ensino Médio ou com mais de 50% de ausência na prova, não têm escore divulgado.

¹⁷ Só constam escolas com mais de 50% de alunos realizando o exame e com mais de 10 indivíduos no total. Sendo assim, escolas com menos de 10 alunos no último ano do Ensino Médio ou com mais de 50% de ausência na prova, não têm escore divulgado.

Tabela 3.1. Participação no Enem por ano e percentual de participação, segundo a unidade de participação (aluno e escola).

	Total		Com pontuação no ENEM		Percentual de participantes	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Escolas	1063	1080	660	749	62%	69%
Alunos	63.634	65.212	35.533	37.769	54%	58%

Fonte: Seduc/Inep

A Tabela 3.1 apresenta que, em 2012, o Enem atribuiu escore a 62% das escolas estaduais¹⁸; em 2013, houve um incremento do número, com 749 instituições constando na divulgação, aumentando o percentual para 69%. Ao verificar a participação, a partir da unidade “aluno”, encontrei, em 2012, 54% de participação, e, em 2013, 58%. Ou seja, a partir das informações, é possível inferir que o exame está consolidado para parcela considerável dos estudantes e instituições do Ensino Médio da Rede Estadual no Rio Grande do Sul.

Na divulgação por escola, o resultado não é único, o escore é dividido em cinco pontuações independentes: Redação, Linguagens e suas tecnologias, Matemática e suas tecnologias, Ciências Humanas e suas tecnologias e Ciências da Natureza e suas tecnologias. O INEP apresentou o escore por unidade escolar em 2012 e 2013 – apresentando a divisão por área do conhecimento, respeitando o que é avaliado pela prova e, teoricamente, dificultando a hierarquização.

No entanto, a medida do Instituto não impediu a produção e divulgação de *rankings* – as listas de escolas continuaram a ser amplamente propagadas nas mídias. Além disso, atribuição do escore por unidade escolar, tornam o ENEM o principal exame voltado ao Ensino Médio¹⁹. Desta maneira, para problematizarmos as dificuldades dessa etapa, o resultado por escola tornou-se indicativo de estudo.

¹⁸ excetuando as escolas da Brigada Militar, que, devido as suas características singulares (ingresso com exame seletivo, administração própria), foram retiradas da análise.

¹⁹ o Exame atribui escore às instituições públicas e particulares indiscriminadamente, ao contrário do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que avalia, considerando a unidade escola, apenas instituições públicas de Ensino Fundamental.

Com esse fim, selecionei 10% das instituições da totalidade de escolas da Rede Estadual que apresentaram um escore no exame em 2012: 66 unidades. A amostra, porém, não foi aleatória, pois as escolas foram escolhidas de acordo com o desempenho no exame: um primeiro grupo, de 33 instituições, que somando as quatro provas objetivas obteve os escores mais baixos no ENEM, e um segundo grupo, com outras 33 unidades, que obteve os maiores escores de acordo com o mesmo critério.

Os aproveitamentos distintos na avaliação estandarizada me permitem refletir sobre os porquês. Afinal, as sessenta e seis escolas analisadas configuram um décimo da totalidade de participantes no Enem e 6,2% das instituições de Ensino Médio no Estado. Logo, se a amostra não é representativa para realizarmos generalizações, tampouco é desprezível para o advento de algumas problematizações. O objetivo não é individualizar a análise ou ranquear instituições, mas utilizar as informações, de cada um desses grupos, de forma agregada, para compreendermos aspectos que os diferenciem. Sempre lembrando o objetivo principal, que é procurar características e entendimentos das comunidades escolares da rede pública estadual de Ensino Médio do Rio Grande do Sul com aproveitamentos extremos no ENEM. Assim, procurarei atributos que transcendam o desempenho na larga escala, características que unam e dividam esses polos que, a partir deste ponto do texto, serão denominados Grupo Alfa e Grupo Beta.

Quadro síntese 3.1 – selecionando as escolas para o estudo

- Um número significativo e progressivo de estudantes e escolas, do universo analisado (das instituições públicas estaduais), tem participado do ENEM.
 - Considerando as instituições constantes na divulgação do Exame, foram selecionadas 10% das escolas, com aproveitamentos polares, para aprofundar a pesquisa a partir do banco de dados do Censo Escolar, do SEAP e do próprio ENEM.
-

3.2 PROBLEMATIZANDO O ESCORE A PARTIR DOS GRUPOS

O ENEM, devido à ampla divulgação de seus escores, é um exame que tem sido alvo de generalizações partindo de seus resultados. No final de cada ano, Secretários de Educação, especialistas em educação, professores e pesquisadores são chamados a prestar contas do andamento das instituições escolares sob a perspectiva do resultado do Exame. No capítulo anterior, tracei um breve histórico do Exame e, nesse primeiro momento, proponho a reflexão sobre o índice a partir da análise dos grupos.

Ao contrário do IDEB, que considera o fluxo escolar e o rendimento na prova, o ENEM traz apenas o escore da prova. Conforme o recorte realizado, o aproveitamento médio dos grupos no Exame de 2012 é extremo. Nesse ponto, ressalto dois elementos importantes, pouco abordados e que utilizarei na sequência: os perigos da média e o escore de proficiência.

O escore médio é uma maneira fácil de trabalhar para o gerenciamento das políticas, mas, no entanto, pode ocultar desigualdades intraescolares. Por isso, destaco o perigo da sua utilização sem a devida reflexão, pois, mesmo dentre o Grupo Beta, que apresenta baixo aproveitamento médio no Exame, existem escolas nas quais os alunos atingiram a proficiência em diversas áreas do conhecimento, como demonstrarei na sequência.

O escore de proficiência, por sua vez, encontra-se nas próprias atribuições do Exame²⁰, afinal, ele certifica a conclusão do Ensino Médio e garante, além disso, participação no SISU, no SISUTEC, no FIES e no ProUni. Ou seja, caso atinja os escores, entende-se que o estudante atingiu um patamar desejado para a conclusão do Ensino Médio e, conseqüentemente, possa pleitear acesso ao Ensino Superior por meio de instituições públicas ou programas governamentais de promoção do acesso nas instituições privadas.

Tabela 3.2. Número de escolas do Grupo Beta, por ano/áreas do conhecimento, segundo o critério de proficiência média dos alunos.

	Linguagens		Matemática		Ciências Humanas		Ciências da Natureza		Redação	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Não	20	4	24	3	1	2	32	11	33	21

²⁰ o estudante é proficiente nas avaliações do Enem quando atinge 450 pontos nas provas objetivas e 500 na redação.

Proficiente										
Proficiente	13	21	9	22	32	23	1	14	0	4

Total: 33(2012)/25(2012)

Fonte: Inep/2012 e 2013

A Tabela 3.2 nos traz algumas informações importantes nesse sentido. O número de escolas que atingiram proficiência no Grupo Beta é apresentado comparativamente em 2012 e 2013. O Grupo Alfa não aparece na Tabela, pois todas as instituições atingiram o escore médio adequado no período analisado. Todavia, tomo o argumento de Benson (1995) para a análise desse resultado: a estatística (aqui como resultado da avaliação) não provém da denotação, mas da conotação, pois é o contexto, o contorno, que determina o seu sentido.

Seguindo essa premissa, começo problematizando a própria avaliação considerando a singularidade de cada grupo. Ressalto, primeiramente, a participação: das 33 escolas do Grupo Alfa em 2012, 32 constaram novamente em 2013, tendo a divulgação de seus resultados no biênio. Essa participação demonstra que o Exame está mais consolidado para determinadas comunidades escolares, pois, no Grupo Beta, conforme se observa na Tabela 3.2, das 33 participantes em 2012, somente 25 instituições tiveram número de alunos suficiente para a divulgação do índice em 2013.

O segundo ponto diz respeito ao desempenho: não houve a necessidade de montar a tabela para o Grupo Alfa, porque, conforme mencionei, quando classifiquei a partir do conceito de proficiência, as escolas localizadas nesse grupo tiveram escore médio satisfatório em todas as áreas, nos dois anos analisados – em contrapartida, os estudantes das escolas do Grupo Beta obtiveram um desempenho médio insuficiente em diferentes áreas do conhecimento.

No entanto, quando ignoro a análise comparativa e me detenho especificamente ao Grupo Beta, apresentado na Tabela 3.2, é significativo o incremento do rendimento médio em praticamente todas as áreas do conhecimento (única exceção foi a área das ciências humanas), ilustrando a melhora do aproveitamento e a obtenção do escore médio adequado. Nesse ponto, ressalto a importância da análise da larga escala realizada de maneira transversal ao tempo, seja para as instituições ou para as redes avaliarem a melhora no aprendizado de seus alunos.

Tabela 3.3 Percentual de alunos não proficientes por área do conhecimento, segundo os grupos de aproveitamento no Enem.

	Linguagens	Matemática	C. Humanas	C. Natureza	Redação
Alfa	13%	10%	10%	23%	32%
Beta	41%	39%	34%	54%	58%

Fonte: resultados do Enem 2013

A contextualização deve ser problematizada e, além da variável tempo, muito significativa para a análise, é importante desmembrarmos a informação proveniente da média das provas. Ao utilizarmos o conceito de aproveitamento médio, não refletimos sobre as desigualdades intraescolares. Os resultados do Enem em 2013 demonstram, por meio da Tabela 3.3, o percentual de alunos que não atingiram a proficiência no Enem 2013, por áreas do conhecimento. Pode-se verificar que 32% dos alunos que realizaram o Exame em escolas pertencentes ao Grupo Alfa, o das escolas com melhor aproveitamento médio, não atingiram o escore de proficiência na redação ou que, apesar da expressiva melhora média dos estudantes do primeiro grupo em matemática, ainda existam 39% de estudantes formandos nessas instituições que não conseguiram os 450 pontos de escore.

Ao mesmo tempo em que pontua as limitações do escore médio do Enem como critério único para a análise de uma realidade tão complexa, simplesmente ignorar as informações provenientes da larga escala é negar o direito à cidadania garantida pelo aprendizado escolar (CURY, 2008b). Em determinadas instituições analisadas, os percentuais são alarmantes: 90% dos alunos não atingiram a proficiência na redação do Enem – refletir sobre inclusão social e educacional, processo ensino-aprendizagem e sobre a qualidade do que é oferecido às comunidades escolares é fundamental para a progressiva melhora das práticas pedagógicas.

Nos próximos três tópicos procurarei explorar os elementos constituintes (e constitutivos) das escolas – o aluno, especificamente o que fez o Enem, por meio do questionário socioeconômico; a escola e o histórico da(s) turma(s) que realizaram a prova, utilizando os resultados do Censo Escolar e os entendimentos da comunidade escolar, por meio dos resultados do SEAP. Assim, pretendo refletir sobre os avanços e desafios problematizados e ignorados em cada agrupamento de escolas.

Quadro síntese 3.2: problematizando o escore a partir dos grupos

- É importante refletir sobre a média que oculta desigualdades intraescolares do aproveitamento.
- O conceito de proficiência do ENEM foi utilizado, considerando a certificação do Ensino Médio como parâmetro.
- As escolas do Grupo Alfa tem o exame como prática mais consolidada, 32 das 33 escolas constaram no biênio.
- O desempenho médio das escolas do Grupo Alfa foi satisfatório e superior ao Beta no biênio.
- No entanto, quando se parte da unidade aluno, é possível verificar que diversos sujeitos de ambos os grupos não são proficientes.

3.3 O UNIVERSO DO ALUNO VISTO DE PERTO

A bibliografia demonstra – em diferentes tempos e espaços (COLEMAN, 1966, TRAVITZKI, 2013) – que os condicionantes socioeconômicos são preponderantes para o aproveitamento da avaliação em larga escala. Justamente por isso, num primeiro momento, procurei confirmar (ou refutar) a tese, analisando esses condicionantes no questionário socioeconômico que acompanhou o Enem.

As informações que serão apresentadas, na sequência, são dos microdados de estudantes que realizaram a prova do Enem em 2012. É importante destacar que a população de estudantes analisados neste tópico é constituída por alunos concluintes do Ensino Médio, mas não em sua totalidade, muito pelo contrário – mesmo com a proposta de um questionário censitário, o número de respondentes foi muito pequeno nos dois agrupamentos: no primeiro, 44 estudantes de 905, e no segundo, 200 de 2618.

O primeiro ponto analisado foi pertinente à formação da mãe e do pai. O questionário socioeconômico indaga esse nível de formação a cada aluno, categorizando desde o ‘não estudou’ até a ‘pós-graduação’.

Tabela 3.4. Percentual de pai/mãe em cada grupo de aproveitamento no Enem, segundo nível de formação.

	Até quando o pai estudou		Até quando a mãe estudou	
	Grupo Alfa	Grupo Beta	Grupo Alfa	Grupo Beta
Não estudou	0%	34,1%	0,5%	4,5%
Da 1 ^a à 4 ^a série do E. F.	14,5%	27,3%	10,5%	15,9%
Da 5 ^a à 8 ^a série do E. F.	10%	6,8%	14%	34,1%
E. M. incompleto	14%	11,4%	13%	11,4%
Ensino Médio	27%	0%	24,5%	20,5%
E. S. incompleto	11%	0%	6,5%	2,3%
E. Superior	15,5%	2,3%	18%	6,8%
Pós-graduação	2%	18,2%	11%	2,3%
Não sabe	6%	0%	2%	2,3%

Fonte: Microdados do Enem 2012

O nível de formação do pai e da mãe parece indicar um ponto importante na diferenciação dos grupos. Mais de 60% dos pais do Grupo Beta estudou até a 4^a série, por outro lado, um percentual parecido, 55,5% do Grupo Alfa tem uma formação igual ou superior ao Ensino Médio completo. No tocante às mães, a informação corrobora com um aspecto apresentado na pesquisa de Ferraro (2009), as mulheres têm um nível de formação maior quando comparadas a homens do mesmo grupo social. No entanto, ainda que os patamares sejam superiores, também se repara uma formação distinta ao confrontar os percentuais do Grupo Alfa e Beta. Mesmo não existindo uma diferença considerável até a 4^a série, com mais de 80% das mães concluindo essa etapa, quando analisamos a sequência da formação, encontramos a desigualdade – na comparação, 54,5% das mães do primeiro grupo sequer ingressaram no Ensino Médio, enquanto 62% do segundo grupo têm uma formação igual ou superior ao Ensino Médio.

Dentre as informações apresentadas, a peculiaridade fica por conta do número de pais do Grupo Beta com pós-graduação, quase 20%. As escolas desse agrupamento, em sua maioria são localizadas em pequenas cidades, com poucos estabelecimentos de ensino, constituindo possivelmente a única alternativa da região. Ainda que demande um estudo mais

detalhado, para cotejar os porquês desse alto percentual, pode-se analisar que as escolas do Grupo Beta contam com maior diversidade social que as dos grandes centros urbanos.

A diferenciação entre os grupos, todavia, não ocorre apenas na formação inicial da mãe e do pai. Quando analiso a renda e o número de pessoas em cada residência, é possível reparar que as distinções de natureza econômica também são consideráveis.

Tabela 3.5. Percentual de famílias por grupo de aproveitamento no Enem, segundo nível de renda.

Renda mensal da família (em salários mínimos – R\$ 622,00)	Grupo Alfa	Grupo Beta
Nenhuma renda até 2	22,5%	75,1%
De 2 até 4	39,5%	16%
Mais de 4 até 6	20,5%	6,8%
Mais de 6	17,5%	2,3%

Fonte: Microdados do Enem 2012

Tabela 3.6. Percentual de famílias por grupo de aproveitamento no Enem, segundo número de habitantes por residência.

Número de pessoas	Grupo Alfa	Grupo Beta
1	1%	4,5%
2	6,5%	13,6%
3	29%	29,5%
4	41%	27,3%
5	14%	9,1%
6	4,5%	11,4%
7 ou mais	4%	4,5%

Fonte: Microdados do Enem 2012

Analisando sob o viés econômico, nas tabelas 3.5 e 3.6, com o número de pessoas que habita cada residência e a renda das famílias, encontrei semelhanças e diferenças. Pode

reparar que, na comparação, o número de habitantes é muito próximo e a diferença realmente fica por conta da renda. Nesse ponto, pertinente ao ganho mensal, a desigualdade é realmente significativa: se no Grupo Beta 75,1% ganham até dois salários mínimos, a situação se inverte no Grupo Alfa, com 77,5% ganhando acima de 2 salários mínimos. Considerando que o número de habitantes por residência é semelhante, a renda *per capita* dos sujeitos que integram as famílias do primeiro grupo é significativamente menor.

O fluxo e a permanência na escola também são fatores muito importantes a se ponderar. Comparando a vida escolar, pude verificar diferenças substanciais.

Tabela 3.7. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem, segundo o tempo necessário para concluir o ensino fundamental.

Tempo de conclusão	Ensino Fundamental	
	Grupo Alfa	Grupo Beta
Menos de 8 anos	4%	4,5%
8 anos.	88%	52,3%
9 anos.	6%	29,5%
10 anos	1%	9,1%
11 anos	0,5%	2,3%
11 anos ou mais	0,5%	2,3%

Fonte: Microdados do Enem 2012

A vida escolar dos estudantes do Grupo Beta é mais demorada. Em relação à expectativa de fluxo, 92% dos integrantes do Grupo Alfa concluem o Ensino Fundamental no período esperado, enquanto apenas 56,8% do Grupo Beta cumprem o primeiro nível da Educação Básica conforme a expectativa de tempo. Ainda assim, a Tabela 2.7 ilustra que 86,3% dos estudantes do Grupo Beta e 98% do Alfa tiveram um fluxo regular no Ensino Fundamental, considerando o conceito de defasagem proposto por Ferraro (2009).

A mesma pergunta, referente ao fluxo, foi realizada em relação ao Ensino Médio, todavia, a maioria dos alunos de ambos os grupos apontou a “não conclusão” desse nível de ensino – o que é verdade, pois a população analisada ainda está frequentando a escola. Essa indagação, considerando a análise da população que frequenta o Ensino Médio, se torna

dispensável, pois um aluno que não concluiu, pode não explicitar, mas, ainda assim, ter defasagem em relação ao fluxo.

Se o fluxo é uma questão a ser problematizada, a evasão também é ponto fundamental. Quando perguntados a respeito da permanência nas instituições, os grupos novamente apresentam diferenças consideráveis, com os estudantes do Grupo Beta apresentando uma oscilação considerável ao longo da vida escolar.

Tabela 3.8. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem e nível de ensino, segundo o tempo de abandono escolar.

Abandono Escolar	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Grupo Alfa	Grupo Beta	Grupo Alfa	Grupo Beta
Não	100%	81,8%	97,5%	61,4%
Sim, por um ano	0%	11,4%	1%	15,9%
Sim, por dois anos	0%	2,3%	1%	4,5%
Sim, por três anos	0%	0%	0,5%	4,5%
Sim, por quatro anos ou mais	0%	4,5%	0%	13,6%

Fonte: Microdados do Enem 2012

A pergunta referente ao abandono é ilustrativa da dificuldade de frequência regular dos estudantes do Grupo Beta. A exclusão da escola²¹ é a regra para percentuais consideráveis dos alunos do primeiro grupo. Se praticamente 100% dos sujeitos do Grupo Alfa não abandonaram as instituições durante a educação básica, o mesmo não ocorreu nas instituições que obtiveram menor rendimento. Ainda no Ensino Fundamental, aproximadamente 20% dos estudantes desse Grupo Beta abandonaram a escola por um ano ou mais, enquanto aproximadamente 40% o fizeram em algum momento do Ensino Médio.

Se a conjuntura e o histórico progresso são critérios de distinção, a esperança de futuro une os estudantes dos agrupamentos. Analisando um dos questionamentos realizado na inscrição do Enem, referente aos porquês da realização da prova, relacionando o exame e a

²¹ Para aprofundamento da discussão sobre exclusão ‘da escola’ e ‘na escola’, ver Ferraro (2009)

sua possível motivação – progressão ou conquista de emprego, teste dos conhecimentos, ingresso no Ensino Superior – a expectativa em relação à prova se assemelha.

Tabela 3.9. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem e motivação, segundo indicador de motivação.

Motivação para o ENEM	Testar conhecimentos		Aumentar a possibilidade de conseguir um emprego		Progredir no emprego atual	
	G. Alfa	G. Beta	G. Alfa	G. Beta	G. Alfa	G. Beta
0	6,5%	2,3%	12%	11,4%	71%	52,3%
1	2%	6,8%	3%	4,5%	4%	4,5%
2	5,5%	2,3%	8,5%	2,3%	4%	4,5%
3	17,5%	2,3%	16%	2,3%	7%	6,8%
4	11%	9,1%	14,5%	4,5%	4,5%	2,3%
5	57,5%	77,3%	46%	75%	9,5%	29,5%

Escala de 0 a 5 em nível de relevância/Fonte: Microdados Enem 2012

Tabela 3.10. Percentual de alunos por grupo de aproveitamento no Enem e motivação, segundo indicador de motivação.

Motivação para o ENEM	Para conseguir uma bolsa de estudo		Participar do programa de financiamento		Ingressar na Educação Superior Privada		Ingressar na Educação Superior Pública	
	G. Alfa	G. Beta	G. Alfa	G. Beta	G. Alfa	G. Beta	G. Alfa	G. Beta
0	13,6%	2,3%	12%	13,6%	12%	18,2%	1,5%	2,3%
1	2,3%	6,8%	3%	2,3%	5%	4,5%	1,5%	2,3%
2	2,3%	2,3%	8,5%	2,3%	9%	4,5%	2%	2,3%
3	6,8%	2,3%	16%	6,8%	12%	13,6%	1,5%	0%
4	9,1%	9,1%	14,5%	9,1%	13%	4,5%	5,5%	2,3%
5	65,9%	77,3%	46%	65,9%	49%	54,5%	88%	90,9%

Escala de 0 a 5 em nível de relevância/Fonte: Microdados Enem 2012

Antes da análise, destaco a importância da compreensão do questionário – o estudante, voluntariamente, deveria preencher com um valor que variasse de 0 a 5 para cada uma das perguntas (quanto mais alto o valor, mais relevante era aquela motivação para realizar o exame). Sendo assim, conforme apresentado nas Tabelas 3.9 e 3.10, como pontos de convergência, posso destacar: a realização da prova como mecanismo de ingresso na Educação Superior Pública, com aproximadamente 90% das respostas, e a tentativa de conseguir uma bolsa de estudos, com mais de 65% das menções, em ambos os grupos. As motivações, entretanto, também se diferenciam. Isso ocorre no tocante: a inserção e progressão no emprego, com diferença de quase 30 pontos percentuais a favor do Grupo Beta, e a realização da prova para testar os conhecimentos, que contou com uma distância de 20 pontos do Grupo Beta para o Alfa. Ou seja, ainda que se aproximem na tentativa de acesso ao Ensino Superior, os estudantes do primeiro grupo de escolas denotam uma maior gama de incumbências ao Exame, com expectativas a respeito da inserção ou progressão no mercado de trabalho.

Quadro síntese 3.3: o universo do aluno visto de perto

- Considerando a formação da mãe e do pai, foi possível verificar superioridade do Grupo Alfa.
- Ainda que o número de habitantes por residência seja semelhante em ambos os agrupamentos, a renda do Grupo Alfa é mais alta.
- Mesmo que sensivelmente favorável ao Grupo Alfa, a trajetória dos grupos é semelhante no Ensino Fundamental.
- O Ensino Médio, no entanto, é mais moroso e oscilante para os alunos do Grupo Beta
- A expectativa em relação ao exame é parecida nos agrupamentos, principalmente no que se refere ao Ensino Superior, mas há maior preocupação com o mercado de trabalho no Grupo Beta.

3.4 AS INSTITUIÇÕES VISTAS DE PERTO

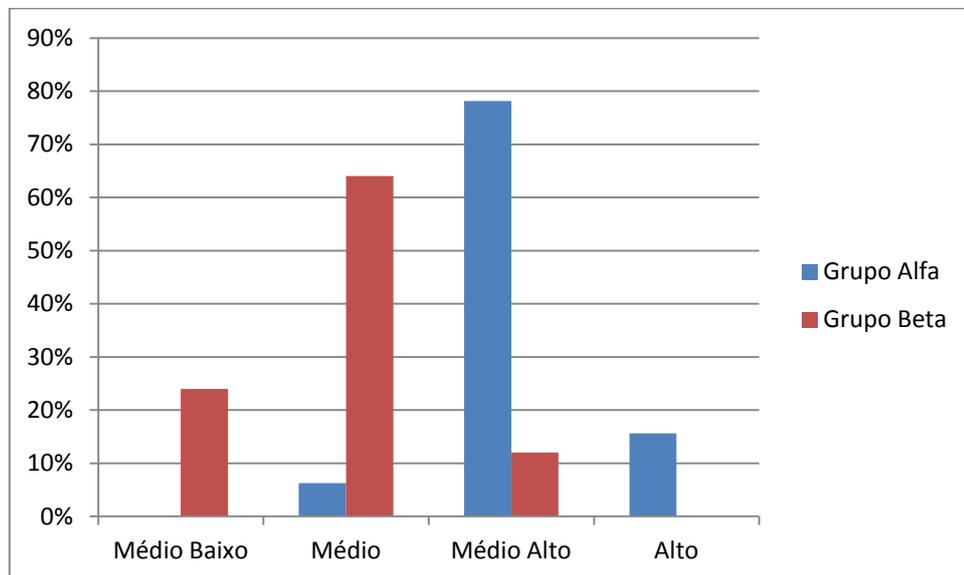
Como pude demonstrar, os alunos que realizaram o Exame em instituições que apresentaram aproveitamentos médios extremos são diferentes em aspectos de natureza socioeconômica, corroborando teses já apontadas em estudos precedentes. Elementos dessa

natureza parecem extremamente significativos no aproveitamento em testes em larga escala e, ainda que tenhamos um universo pequeno de estudantes, isso fica bem caracterizado.

Tema consagrado na bibliografia, a relação de condicionantes prévios com o aproveitamento escolar deve ser elemento primordial em qualquer análise, todavia, para aprofundar o estudo, cabe agora o questionamento: o quanto e em quê as instituições se diferenciam além das reiteradas questões socioeconômicas? O intuito deste subcapítulo é detalhar as características que unem e diferenciam os grupos pelo viés das instituições – atributos referentes à infraestrutura, à qualificação docente e ao aproveitamento em outras avaliações, dentre outros, serão analisados.

Começo a caracterização por meio do Gráfico 3.1, ilustrativo das condições socioeconômicas, que demonstra a desigualdade como não exclusiva dos estudantes que realizaram o Enem em 2012, mas sim como característica das comunidades escolares nas quais esses estudantes estão inseridos. Utilizando a base do Enem 2013²², pode-se visualizar as assimetrias entre as comunidades das instituições.

Gráfico 3.1 Porcentagem de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo o critério socioeconômico



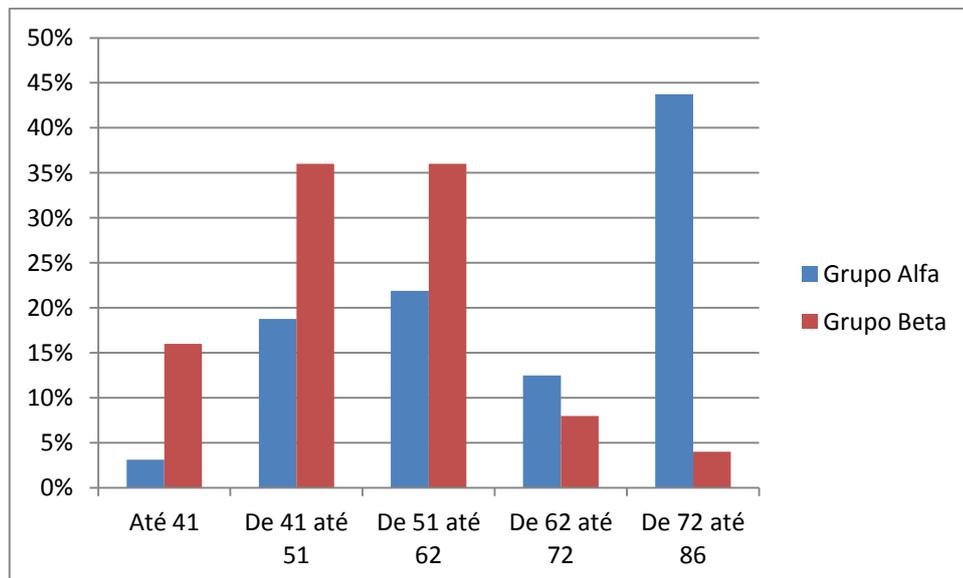
Fonte: Resultado do Enem 2013

²² Para criar o índice, os pesquisadores do Inep utilizaram o banco de dados das respostas dadas pelos alunos na Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), na Prova Brasil e no Enem. Vide nota técnica (INEP, 2015)

Por utilizar o resultado do Enem 2013, o Gráfico 2.1 traz o resultado de 25 escolas, das 33 arroladas do Grupo Beta e de 32, das 33, do Alfa. A desigualdade fica explícita para a análise. Nas comunidades do Grupo Beta, 22 instituições têm um Indicador Socioeconômico (Inse) médio ou médio-baixo, totalizando quase 90% das instituições analisadas; enquanto isso, mais 90% das escolas do Grupo Alfa tem um indicador médio-alto ou alto. Destarte, os alunos do Grupo Beta, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares e bens complementares, como acesso à internet, que a renda familiar mensal varia de 1,5 a 5 salários mínimos e o seu pai e sua mãe (ou responsáveis) possuem ensino fundamental completo ou estão cursando. Os alunos do Grupo Alfa, por sua vez, em sua maioria, além dos bens, indicaram que o pai e a mãe possuem Ensino Médio e a renda varia de 5 a 7 salários mínimos.

O indicador de formação docente foi outro aspecto de distinção entre as escolas. Utilizando as bases do Censo Escolar, divulgado juntamente ao resultado do Enem 2013, constata-se que a adequação da formação docente, segundo nota técnica do Inep²³, pressupõe o percentual de “docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído”. (INEP, 2015)

Gráfico 3.2 Porcentagem de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo o critério de formação docente.



Fonte: Resultado do Enem 2013

²³ Para aprofundamento em relação a compreensão do índice, ver “Nota Técnica da Formação Docente” (INEP, 2015)

Conforme é demonstrado pelo Gráfico 3.2, 18 escolas – das 32 do Grupo Beta – têm 62% ou mais dos docentes com a formação adequada; no Grupo Alfa, porém, 22 escolas, de 25, têm um percentual menor que 62% de adequação docente: na maioria das escolas desse grupo, metade do corpo docente não possui a formação adequada. De acordo com a bibliografia (PINTO, 2013), a formação docente é uma questão preponderante para o melhor aproveitamento dos alunos com menores indicadores socioeconômicos, no entanto, a formação adequada dos professores é garantida somente às escolas com melhores indicadores.

A existência de infraestrutura e ambientes pedagógicos adequados nas instituições, de acordo com o Censo Escolar 2012, demonstra uma leve distinção a favor do Grupo Alfa. No entanto, é notório que as escolas dos dois grupos, em sua maioria, declaram contar com diversos itens da infraestrutura considerada necessária pelo Censo Escolar.

Tabela 3.11. Itens de infraestrutura e ambientes pedagógicos por grupo de aproveitamento no Enem.

	Grupo Alfa		Grupo Beta	
	Não	Sim	Não	Sim
Biblioteca	1	32	5	28
Laborat. de Informática	1	32	4	29
Laborat. de Ciências	4	29	7	26
Sala de Leitura	30	3	28	5
Quadra	2	31	8	25
DVD	0	33	3	30
Impressora	1	32	0	33
Copiadora	1	32	5	29
Retroprojektor	0	33	7	26
TV	0	33	2	31
Internet	0	33	3	30
Banda Larga	2	31	13	20

Fonte: Censo Escolar, 2012.

O número de escolas que contam com Laboratório de Ciências, de Informática, Bibliotecas, TV, Internet e Impressora, dentre outros artigos e ambientes de aprendizagem,

são muito próximos. As diferenças existem e devem ser ponderadas por um aspecto que, aparentemente, pode ser relevante para continuidade dos estudos: a população das cidades onde se localizam as escolas. Dezoito instituições do Grupo Alfa são de cidades com mais de cem mil habitantes, enquanto dezesseis do Grupo Beta são pertencentes a urbes que não atingem dez mil habitantes. Assim, determinadas limitações podem ser atribuídas à conjuntura: algumas cidades provavelmente carecem de itens relacionados à tecnologia, como a internet banda larga, e devido a sua pequena população, pode haver falta de professores em áreas específicas.

Quadro síntese 3.4: as instituições vistas de perto

- As escolas dos agrupamentos se diferenciam pelos condicionantes, 90% das instituições do Grupo Alfa tem Inse médio-alto ou alto, enquanto 90% do Grupo Beta tem Inse médio ou médio-baixo.
- Apesar desses condicionantes, a formação docente dos professores do Grupo Alfa é mais adequada.
- As questões de infraestrutura diferenciam pouco os agrupamentos, ainda que o Grupo Alfa apresente melhores condições.

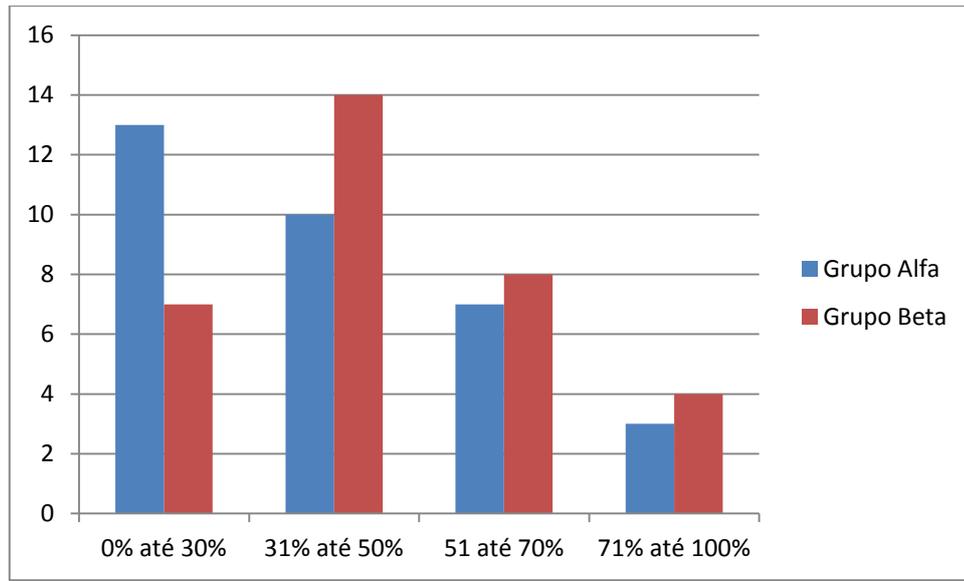
3.5 AS ESCOLAS EM MOVIMENTO NO CENSO ESCOLAR E NO IDEB

A formação docente, os indicadores socioeconômicos e a infraestrutura trazem uma ideia de permanência das instituições. Na sequência, ainda pensando sobre a totalidade da instituição, refletirei sobre o movimento na escola, a partir do fluxo, da taxa de distorção e das avaliações de aprendizagem no decorrer do tempo. A ideia de movimento, considerando as demandas heteronômicas, utilizando as instituições como parâmetro de suas próprias realidades, é garantia de uma problematização mais pródiga para cada contexto.

Começo a análise com um tema sensível às instituições de Ensino Médio: o fluxo escolar. A representação do Gráfico 2.3 foi desenhada a partir da trajetória do aluno que ingressasse em 2010 nas instituições analisadas. Para realizar o cálculo, multipliquei o percentual de alunos que mantiveram o fluxo desejado nos três anos de Ensino Médio – ou seja, a aprovação do primeiro ano, em 2010, do segundo, em 2011, e do terceiro, em 2012. Com isso, criei uma expectativa de conclusão, permitindo a resposta para a seguinte questão:

se o aluno entrasse na instituição para cursar o Ensino Médio em 2010, qual seria a possibilidade de conclusão no tempo esperado?

Gráfico 3.3. Número de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo o fluxo escolar composto.



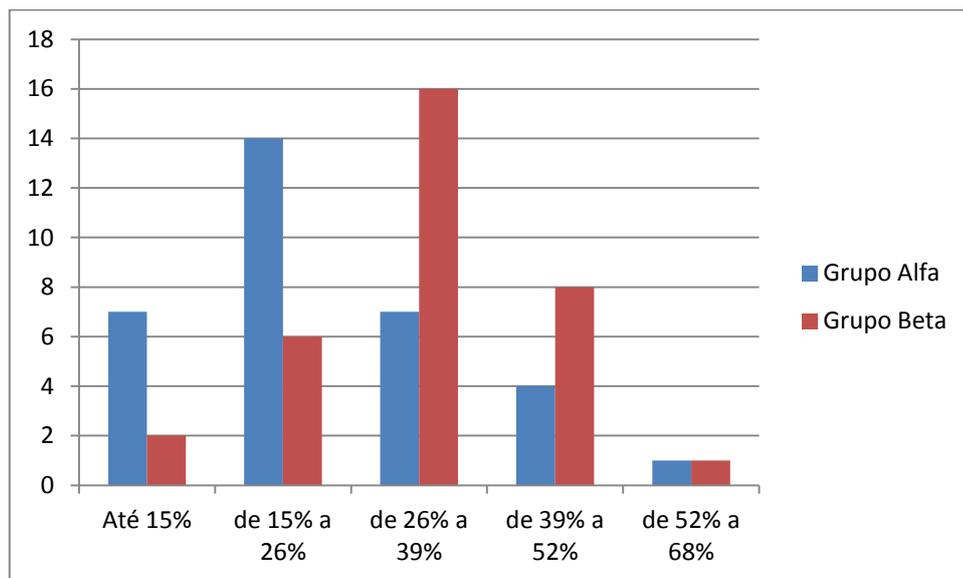
Fonte: Censo Escolar 2010, 2011 e 2012.

O melhor aproveitamento no ENEM não impediu um fluxo mais lento ao Grupo Alfa. Em vinte e três instituições, do universo de 33, os alunos têm menos de 50% de chances de concluir o ensino básico no tempo esperado. Existem escolas do Grupo Alfa em que a expectativa de conclusão no tempo regular é menor do que 20%: a cada 5 alunos, 4 ficam retidos em algum ano do Ensino Médio. Ou seja, a excelência em aprendizagem não é traduzida no fluxo. – Seria a retenção um fator de melhor resultado?

Como característica que unifica os agrupamentos, destaco o ponto de afinamento no primeiro ano do Ensino Médio: no Grupo Alfa, 14 instituições têm uma aprovação menor que 50%, enquanto, no Grupo Beta, mesmo apresentando um fluxo melhor, existem 15 escolas com aprovação menor que 60%. A transição do Ensino Fundamental para o Ensino Médio parece um problema da rede escolar estadual do Rio Grande do Sul, independente do aproveitamento das escolas nas avaliações standardizadas.

Os grupos são distintos na distorção idade-série. O fluxo mais moroso não implica, necessariamente, em maior distorção idade-série para o Grupo Alfa. O Gráfico 2.4 demonstra que as escolas do Grupo Alfa têm um percentual menor de estudantes defasados²⁴ no Ensino Médio. Vinte escolas do Grupo Alfa têm menos do que 26% dos alunos com defasagem. Em contrapartida, 9 escolas do Grupo Beta têm mais do que 39% dos alunos com defasagem.

Gráfico 3.4. Número de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo a distorção idade-série



Fonte: Censo Escolar 2012

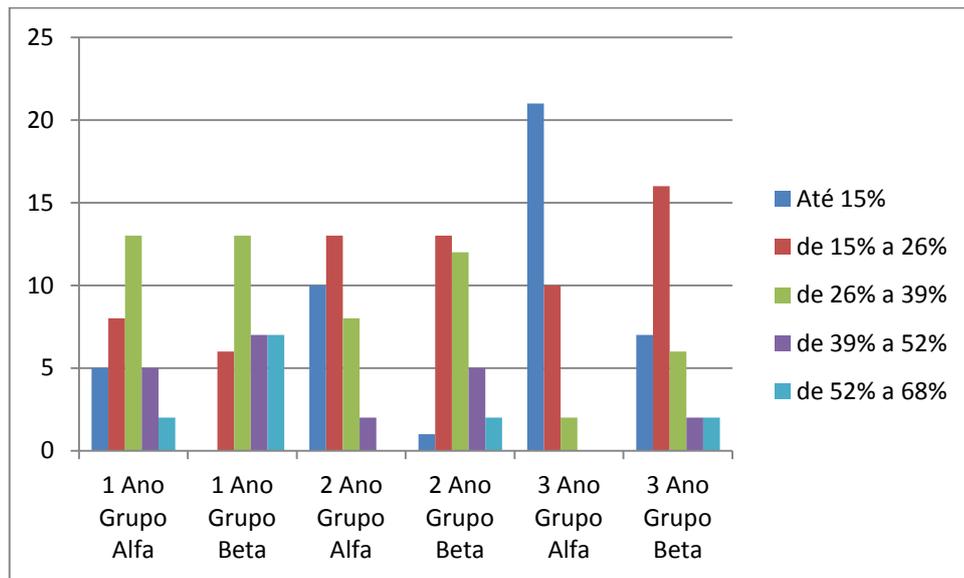
A informação do Gráfico 3.4 trata da totalidade dos alunos que cursam o Ensino Médio nas instituições – contabiliza o somatório dos alunos do primeiro, segundo e terceiro ano do nível de ensino. Mas o que ocorre com o aluno reprovado? O Gráfico 3.5 tenta pormenorizar a análise, por meio dele, é possível verificar que os alunos retidos nas instituições geralmente abandonam a escola ou, pelo menos, o Ensino Médio regular. O estudante – defasado em relação à série na qual devia se encontrar – evade das instituições no decorrer da vida escolar.

Ao analisar o Gráfico 3.5, é possível verificar a heterogeneidade da matrícula, quando considerada a distorção idade-série, em diferentes instituições: 12 escolas do Grupo Beta e 7 do Grupo Alfa tinham, em sua maioria, 39% ou mais dos estudantes com defasagem. O

²⁴ Foram considerados como defasados, alunos com mais de dois anos atrasados em relação à expectativa ideal de fluxo (FERRARO, 2009).

movimento do Gráfico nos demonstra que as escolas, no decorrer do período, foram regularizando o fluxo. A movimentação dos gráficos é semelhante, os estudantes fortemente defasados acabaram abandonando as instituições ou não passam do primeiro ano do Ensino Médio.

Gráfico 3.5. Número de escolas dos grupos de aproveitamento no Enem 2012, segundo a distorção idade-série por ano do Ensino Médio.



Fonte: Censo Escolar 2010/2011/2012

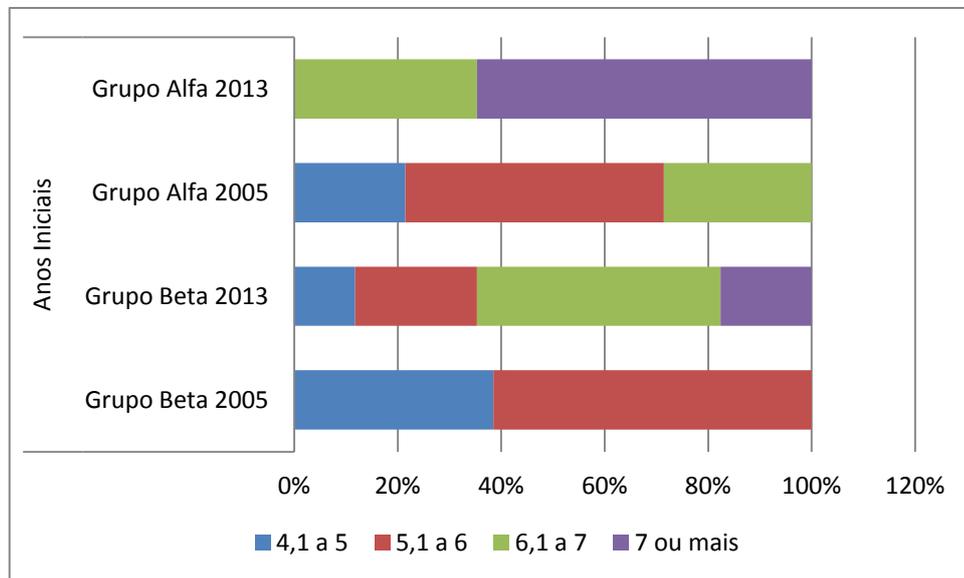
No Grupo Alfa, somente 12 escolas, das 28 iniciais com distorção mais significativa, tiveram mais que 15% dos alunos fortemente defasados concluindo os estudos. No Grupo Beta, ainda que num patamar um pouco inferior de repetência/evasão, também houve um número bem menor de alunos defasados concluindo do que ingressando no Ensino Médio. A exclusão realizada na escola ajuda na manutenção das informações provenientes do Censo 2010, que apontava 88.218 pessoas, de 15 a 17 anos, no Rio Grande do Sul “não frequentando, mas já tendo frequentado” creche ou escola, e distancia do objetivo declarado na meta 3 do PNE, no que se refere à taxa líquida dessa etapa.

O último ponto que abordarei nesse subcapítulo refere-se ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). As notas do indicador, que consideram o aproveitamento na Prova Brasil e o fluxo escolar, são atribuídas às instituições de Ensino Fundamental. Essa nota, assim como outros elementos analisados, mais aproxima do que

distingue as instituições: é possível verificar a melhora do indicador nos anos iniciais e a manutenção nos anos finais.

Contrastei a nota do primeiro e do último ano em que houve a Prova Brasil, 2005 e 2013. Ao todo, 27 escolas do Grupo Beta e 21 escolas do Grupo Alfa têm escores no IDEB, pois são constituídas pelos dois níveis da educação básica: fundamental e médio. Considerando a unidade escola, o IDEB atribui duas notas, uma para os Anos Iniciais e outra para os Anos Finais do Ensino Fundamental.

Gráfico 3.6. Porcentagem de escolas de acordo com o IDEB, anos iniciais, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012



Fonte: INEP 2013

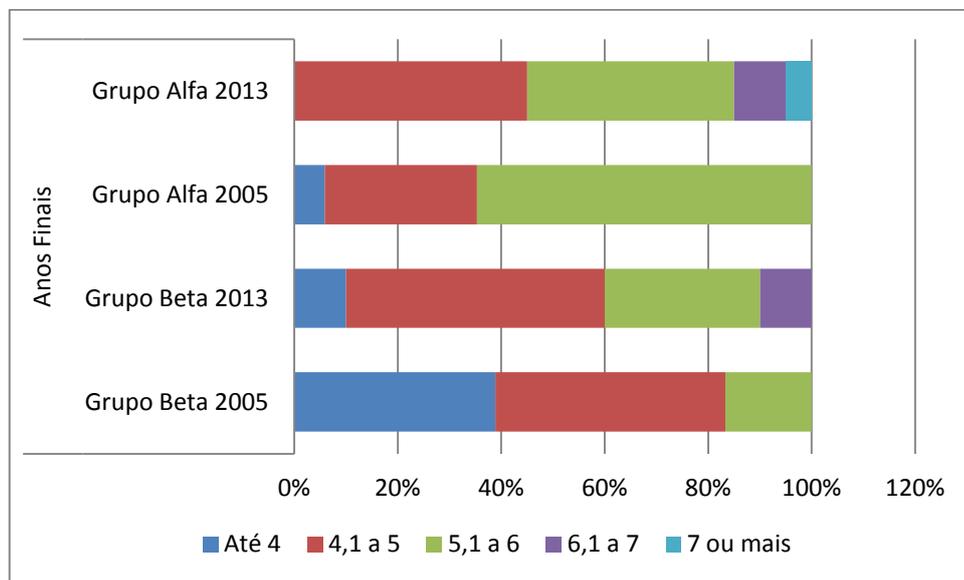
No tocante às instituições que possuem escore nos anos iniciais do Ensino Fundamental, é possível verificar uma melhora considerável na avaliação nos dois agrupamentos. Todas as instituições do Grupo Alfa, em 2013, tiveram uma nota maior que 6,0, enquanto 60% das instituições do Grupo Beta conquistaram esse escore. Oito anos antes, na primeira aferição, nenhuma escola do Grupo Beta e mais do que 60% das escolas do Grupo Alfa não tinham atingido a nota 6,0.

Os resultados referentes aos anos iniciais são extremamente positivos para as comunidades escolares, no entanto, os dos anos finais trazem aspectos preocupantes para a discussão.

Nos anos finais, também está evidenciada uma melhora, mas ela não é tão significativa. No Grupo Alfa, inclusive, houve um aumento de instituições com nota inferior a

5,0. Por meio do Gráfico 3.7, podemos reparar que as diferenças entre o índice das instituições não são tão evidentes: 40% das instituições do Grupo Beta atingiram uma nota superior a 5,0 no IDEB e pouco mais de 50% do Grupo Alfa atingiram esse índice.

Gráfico 3.7. Porcentagem de escolas de acordo com o IDEB, anos finais, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.



Fonte: INEP 2013

A análise do IDEB não é o tema específico da pesquisa, mas vale destacar a importância de um índice composto. Ainda que considere o aproveitamento, ao multiplicar pelo fluxo, o índice possibilita uma compreensão diferente da qualidade das instituições escolares. O escore do Enem por escola, por não contemplar o fluxo, mas apenas o aproveitamento, acaba trazendo outro critério de qualidade, que pode ser avalizador da exclusão escolar.

Quadro síntese 3.5: as escolas em movimento no Censo Escolar e no IDEB

- As escolas do Grupo Alfa apresentam um fluxo mais moroso.
- Ainda assim, quando analisadas na totalidade, as escolas do Grupo Beta tem maior distorção idade-série.

- A maior distorção idade-série no Grupo Beta pode ser explicada, dentre outros motivos, pela menor evasão ou matrícula noutra instituição do que no Grupo Alfa.
- Os dois agrupamentos apresentaram melhora no IDEB dos anos iniciais e manutenção nos anos finais

3.6 AS ESCOLAS EM MOVIMENTO NO SEAP

Diante de realidades e sujeitos tão distintos, como as comunidades escolares se posicionam e realizam a sua *accountability*? Qual o papel dos atores envolvidos com as instituições? Onde eles encontram as possibilidades e as carências de cada realidade? O escore do Enem ou o índice do IDEB são indicativos de determinada leitura da realidade escolar. É considerado, na construção de seus números, o aproveitamento nas provas e, no caso do IDEB, o fluxo escolar. Como bem lembra Rose (1999), os números são indispensáveis para políticas, mas também fazem sumir áreas inteiras de julgamento.

O SEAP, por sua natureza, permite o advento de critérios alternativos à expectativa externa, por meio da autoavaliação da comunidade escolar. Perguntas sobre a percepção dessas comunidades a respeito de sua realidade puderam ser aferidas por meio de seis diferentes dimensões: “Gestão Institucional”, “Espaço Físico”, “Organização e Ambiente de Trabalho”, “Condições de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola”, “Formação dos Profissionais de Educação”, “Práticas Pedagógicas e de Avaliação”. A discussão, a partir desse subcapítulo, é sobre as percepções dos grupos a partir das categorias do SEAP, com uma atenção especial à relação dessas comunidades com a avaliação em larga escala.

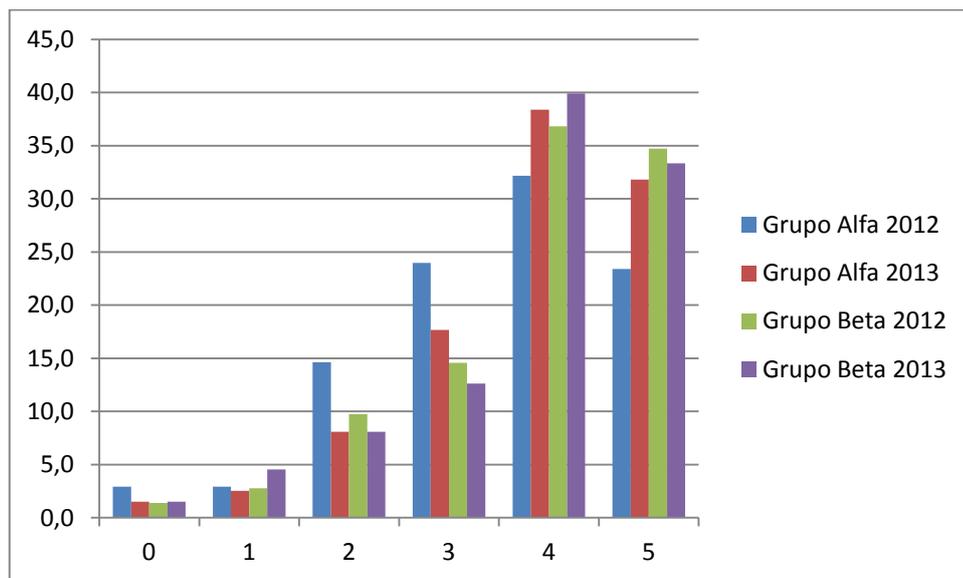
O SEAP é composto por 50 indicadores. No entanto, a distribuição desses indicadores não é equânime nas dimensões, a formação dos profissionais de educação, por exemplo, continha apenas 3 indicadores, enquanto outras, como a de práticas pedagógicas e de avaliação tinha um corpo de 17 indicadores em 2012 e 2013²⁵. Cada um dos indicadores recebeu, por parte das comunidades escolares, uma pontuação que variou de 1 a 5. As cinco gradações representam as seguintes situações: não se aplica (0); crítica (1); precária (2); boa (3); muito boa (5) e; ideal (5).

²⁵ A distribuição por dimensão e os indicadores sofreram reformulações em 2014

3.6.1 AS COMUNIDADES ESCOLARES SEGUNDO AS DIMENSÕES DO SEAP

Começo a reflexão analisando a Dimensão 1, referente à Gestão Institucional. A tônica das comunidades escolares foi a manutenção de uma média boa/muito boa. No Grupo Beta das escolas em análise houve manutenção da média, passando de 3,87, em 2012, a 3,85, em 2013, diferentemente do Grupo Alfa, que aumentou de 3,49, em 2012, a 3,84, em 2013.

Gráfico 3.8. Porcentagem de respostas na Dimensão 1, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.



Fonte: SEAP 2012/2013

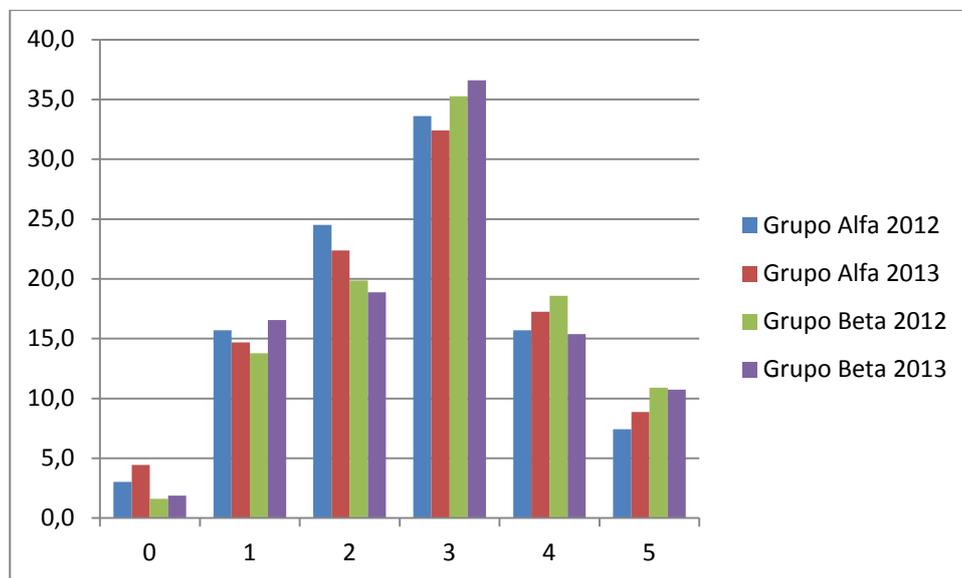
Ao analisar o histograma, verifico a apreciação amplamente positiva às questões pertinentes à gestão em ambos os grupos. O Grupo Alfa apresentou, inclusive, uma melhora na autoavaliação não apenas na média, mas na dispersão das respostas. Em 2013, esse agrupamento tratou como ideal ou muito bom 70,2% dos descritores, aumento considerável em comparação com os 55,6% do ano anterior. Em relação à dispersão, o primeiro grupo apresentou a manutenção das respostas positivas no biênio. A pergunta número 4, referente à cooperação local com associações de moradores, clubes desportivos, fóruns, dentre outros, foi a que, nos dois agrupamentos, obteve a menor média no biênio. O primeiro grupo atribuiu 2,5 em 2012 e 2,76 em 2013, enquanto o segundo obteve 2,39 em 2012 e 2,85, em 2013.

As perguntas dessa dimensão giravam em torno da gestão democrática, da escola como interlocutora com as redes de apoio e do papel da escola nesse processo. As notas altas são ilustrativas de que, a partir do entendimento da comunidade escolar, o contato gestão-escola-comunidade é extremamente satisfatório quanto a pontos como a socialização das

informações para todos os segmentos do Conselho Escolar, à busca de participação nas redes de serviço de apoio e quanto ao planejamento e monitoramento de metas/ações de gestão democrática.

A Dimensão 2, ao contrário da primeira, não atingiu uma média satisfatória. Em pontos referentes ao espaço físico da escola, nenhum dos agrupamentos atribuiu uma nota média maior ou igual a 3. Ainda que timidamente, o Grupo Alfa atribuiu um aumento da média, passando de 2,65, em 2012, a 2,70, em 2013; o Grupo Beta, por sua vez, apresentou uma diminuição, passando de 2,88, em 2012, a 2,79, em 2013.

Gráfico 3.9. Porcentagem de respostas na Dimensão 2, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.

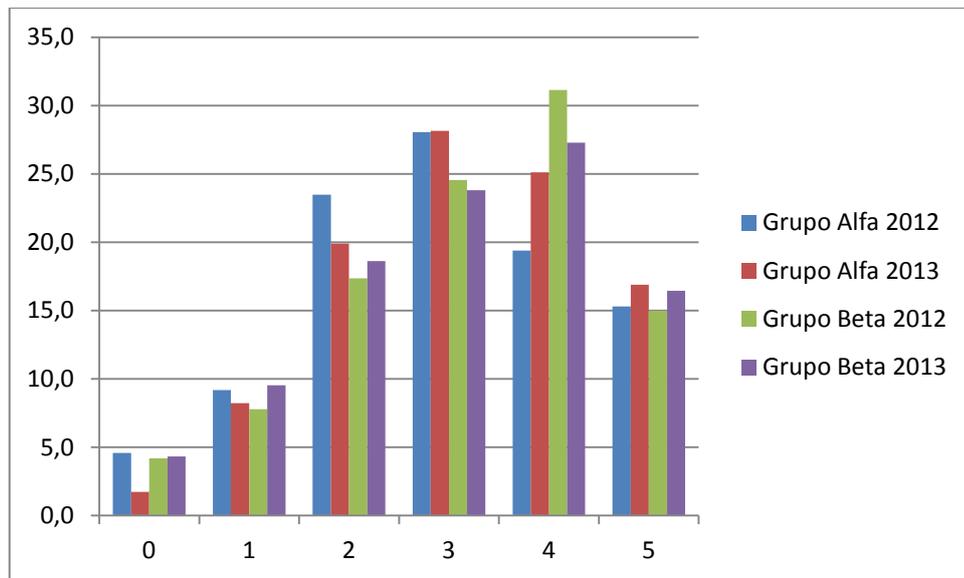


Fonte: SEAP 2012/2013

O histograma comparativo, levando em conta as informações de 2012 e 2013, ilustra a manutenção da média e da dispersão das respostas. Como foi possível demonstrar, segundo o Censo Escolar, as instituições contam com infraestrutura, mas a existência não implica na manutenção qualificada das mesmas. Podemos exemplificar com a análise do indicador 17, sobre as condições do laboratório de aprendizagem – suporte importante para a correção de fluxo e que traz a menor média do biênio. Nesse indicador, o Grupo Beta apresentou média de 1,38 em 2012 e 1,18, em 2013; o Grupo Alfa apresentou 1,07 em 2012 e 1,33 em 2013, com 76% das instituições concedendo nota 1, atribuindo o critério de situação crítica ao indicador em 2013.

Quanto à Dimensão 3, pertinente à Organização e Ambiente de Trabalho, a média foi boa no biênio. O Grupo Alfa passou de 2,94, em 2012, para 3,17, em 2013, enquanto o Grupo Beta atribuiu 3,16 de média, em 2012, e 3,10, em 2013.

Gráfico 3.10. Porcentagem de respostas na Dimensão 3, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.



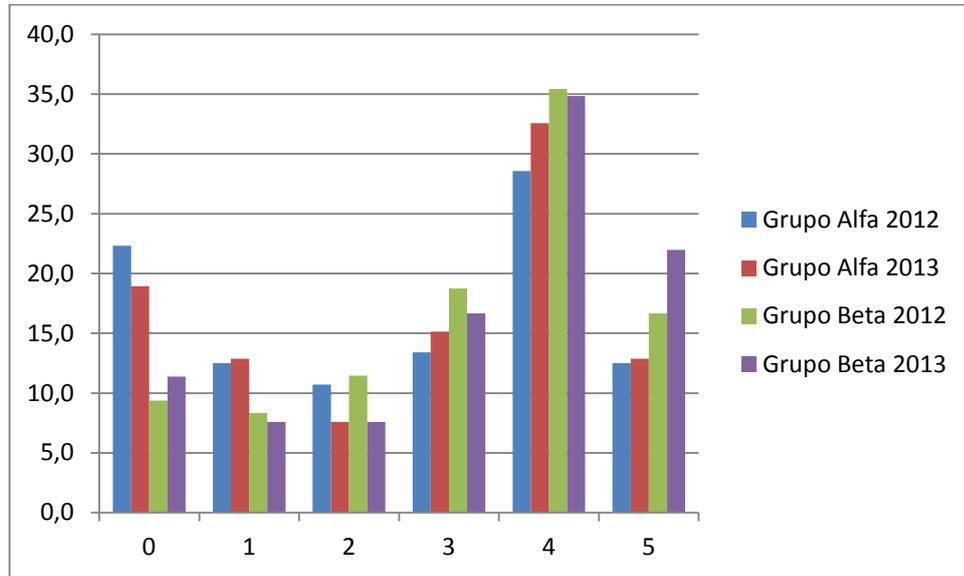
Fonte: SEAP 2012/2013

A dispersão das respostas é emblemática da melhora da percepção do Grupo Alfa e da manutenção desses entendimentos pelo Grupo Beta, no tocante aos questionamentos da Dimensão 3. A maioria das questões, em ambos os agrupamentos, foi avaliada como boa ou muito boa. No entanto, a pergunta referente à estabilidade dos funcionários demanda atenção. As baixas médias apresentadas no indicador 23 – no primeiro grupo 2,67 (2012) e 2,39 (2013) e no segundo 2,43 (2012) e 2,67 (2013) – são indicativas da demanda por um maior número de trabalhadores concursados.

Ao analisar a Dimensão 4²⁶, que trata das condições de acesso, permanência e sucesso na escola, verifiquei que as médias foram próximas em 2012 e 2013. Em 2012, as escolas do Grupo Alfa atribuíram 3,24 de média e, em 2013, 3,28, enquanto as do Grupo Beta passaram de 3,43 para 3,59 no biênio.

²⁶ Ao contrário da média das outras dimensões, nas quais eu mantive o 0 do cálculo, ao analisar esse indicador, desconsidere o número 0 na média, afinal, se justifica o conceito ‘não se aplica’ na questão referente ao transporte escolar.

Gráfico 3.11. Porcentagem de respostas na Dimensão 4, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.

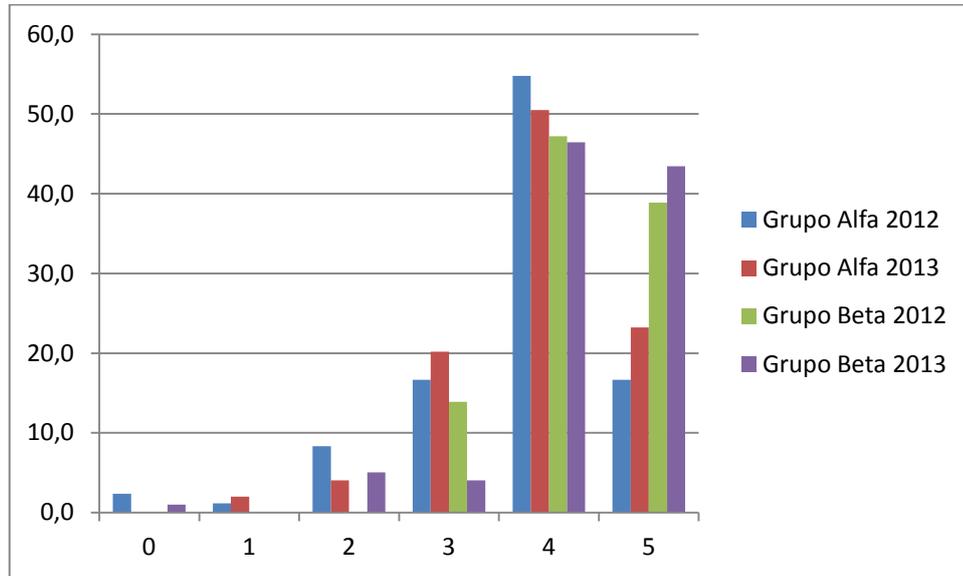


Fonte: SEAP 2012/2013

O grande número de “não se aplica”, principalmente do Grupo Alfa, refere-se ao transporte escolar, que, nas grandes cidades, é inexistente porque há, quando necessário, transporte público. A dispersão da dimensão 4 é ilustrativa das lacunas das escolas: garantindo uma média boa/muito boa, com médias entre 3,0 e 4,0 no que se refere ao transporte escolar e a alimentação, e com uma média precária na existência de atendimento educacional especializado. Apesar da média elevada, a dispersão relativamente uniforme entre os valores 1, 2, 3 e 5 é significativa dos diferentes entendimentos das possibilidades de acesso e permanência nas instituições escolares analisadas.

A Dimensão 5, referente à ‘Formação dos Profissionais de Educação’, obteve a avaliação mais positiva dentre as seis analisadas. A média do Grupo Beta se manteve em 4,25 nos dois anos analisados, enquanto a do Grupo Alfa passou de 3,70 em 2012, para 3,89 em 2013.

Gráfico 3.12. Porcentagem de respostas na Dimensão 5, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012



Fonte: SEAP 2012/2013

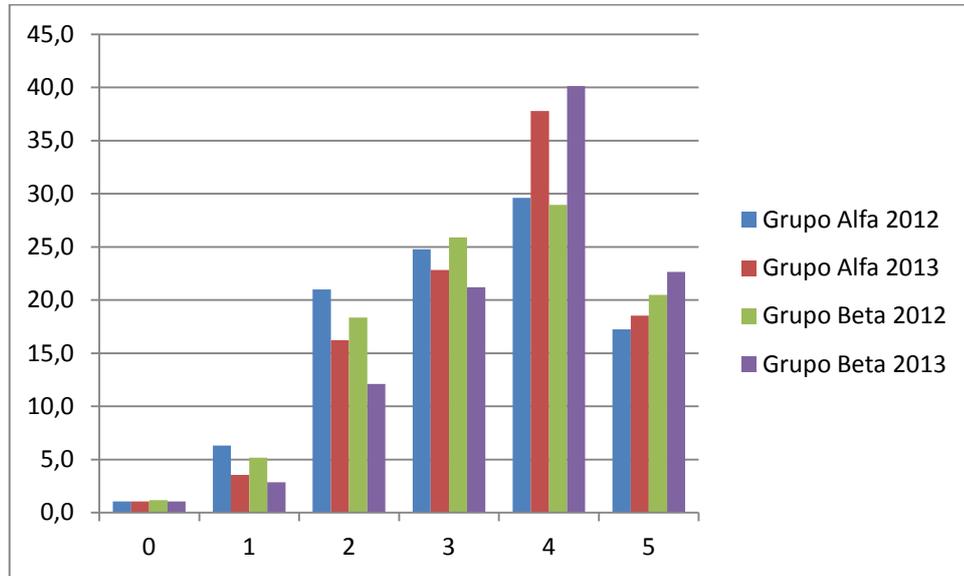
Não foi possível encontrar relação entre o entendimento das comunidades escolares e o indicador de formação docente, nem na análise de cada grupo, nem quando calculada na totalidade de escolas. A dispersão das respostas e a análise da média por indicador demonstram que há o entendimento de que a formação inicial e continuada satisfaz às comunidades escolares. No entanto, conforme já apontado, faltam professores adequados às disciplinas propostas na grade curricular – principalmente no Grupo Beta.

A formação adequada dos profissionais, entretanto, é um dos pontos que apresenta maior correlação com a aprendizagem dos alunos com necessidade socioeconômica. Conforme a bibliografia aponta desde a década de 70, os alunos com menores índices socioeconômicos são privilegiados pela adequação da formação docente.

Na Dimensão 6, que trata das Práticas Pedagógicas e de Avaliação, a média do Grupo Alfa foi 3,27, em 2012, e 3,48, em 2013, o Grupo Beta também apresentou um aumento da média, passando de 3,38 a 3,64 no biênio.

A dispersão das pontuações dos indicadores ilustra que as comunidades escolares, em sua maioria, atribuíram respostas de bom à excelente, marcando os valores 3, 4 e 5. Nos dois grupos, a média dessa dimensão aumentou no intervalo, indicando avaliação positiva das práticas pedagógicas. No entanto, a relação com a larga escala e com o fluxo escolar são pontos interessantes para uma análise.

Gráfico 3.13. Porcentagem de respostas na Dimensão 6, por pontuação atribuída no SEAP, segundo os grupos de aproveitamento no Enem 2012.



Fonte: SEAP 2012/2013

Em 2012, os dois grupos apresentaram a menor pontuação no indicador 38, que questionava sobre a existência de plano de apoio aos alunos com defasagem de aprendizagem e proposta de correção de fluxo. O Grupo Alfa atribuiu 2,18 e o Grupo Beta 2,48. No ano seguinte, houve uma melhor apreciação nesse quesito, com os respondentes apontando 3,21, no Grupo Alfa, e 3,06, Grupo Beta.

Em 2013, a menor pontuação de ambos foi no indicador 50, que perguntava sobre a existência de práticas de interpretação e de uso dos indicadores oficiais de avaliação e dos resultados específicos da escola para estimular ou superar resultados. O Grupo Alfa atribuiu 2,79, um aumento quando comparado ao 2,68 de 2012, mas, ainda assim, a menor média da dimensão. No mesmo ano, o Grupo Beta apontou 2,70 de pontuação média – no ano anterior apresentara 3,16.

Os dois indicadores são essenciais para refletirmos sobre a qualidade escolar. Os pontos avaliados pelo SAEB, desde 2005, para a formulação do IDEB, são pertinentes ao fluxo e à aprendizagem. O quanto as escolas se relacionam com esses aspectos e pensam sua realidade a partir deles ajuda a problematizar a importância da avaliação para a construção do critério de qualidade à educação básica.

Quanto ao Indicador 50, sobre a relação das comunidades escolares com a larga escala, questionei: - A larga escala atinge as comunidades escolares brasileiras? Como repercutem essas provas no ambiente escolar? Diversas pesquisas (RAVITCH, 2011, CASASSUS, 2013)

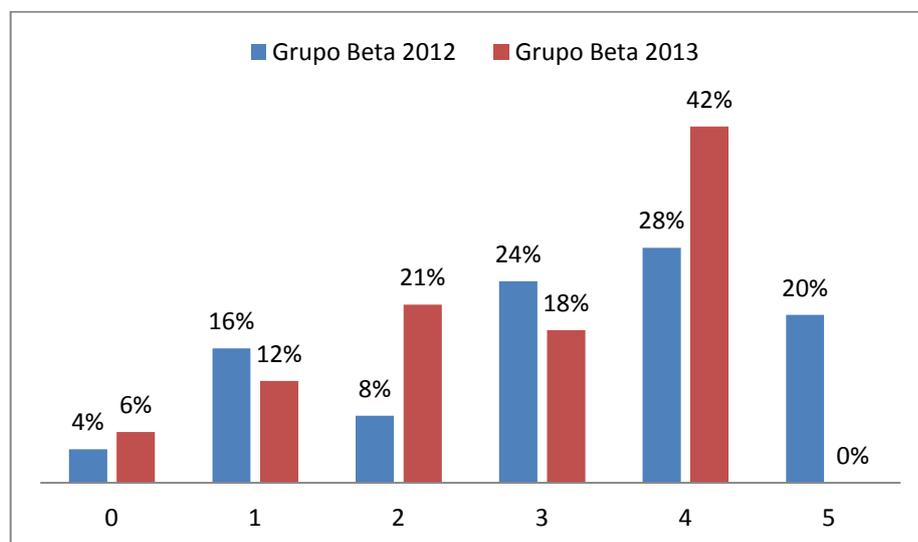
apontam as dificuldades apresentadas em relação às avaliações estandardizadas, se seus resultados podem acarretar em mazelas como estreitamento curricular e precarização das escolas com alunos detentores de menor INSE.

No entanto, a atual situação no Estado do Rio Grande do Sul é distinta, se confrontada com as políticas que propõem alta responsabilização às comunidades escolares. Conforme apresentei no capítulo anterior, existem três gerações de avaliação e, ao contrário de outras redes estaduais, o Estado, no governo anterior (2011-2014) e, atualmente, não adota nenhuma avaliação de terceira geração, as chamadas *high stakes*. Os resultados são divulgados e cabe às comunidades escolares a problematização e a busca de soluções. Afinal, um bom aproveitamento não traz benefícios materiais às escolas, profissionais ou alunos envolvidos nelas.

Ao analisar o indicador 50, que pergunta sobre a relação das comunidades escolares e a larga escala, a média em 2013, apesar dos aproveitamentos distintos no Enem 2012, foi praticamente igual nos dois grupos. Para o Grupo Alfa, detentor do melhor aproveitamento no exame, a avaliação da larga escala foi muito parecida no biênio, enquanto o Grupo Beta apresentou maior oscilação na dispersão das respostas.

O histograma realiza um comparativo da avaliação entre 2012 e 2013. Contrastando as notas atribuídas no biênio pelo Grupo Beta, repara-se que, além da média mais alta, há uma maior dispersão em 2012. No ano seguinte, ano da divulgação do Enem 2012, nenhuma escola atribuiu nota 5 ao indicador 50.

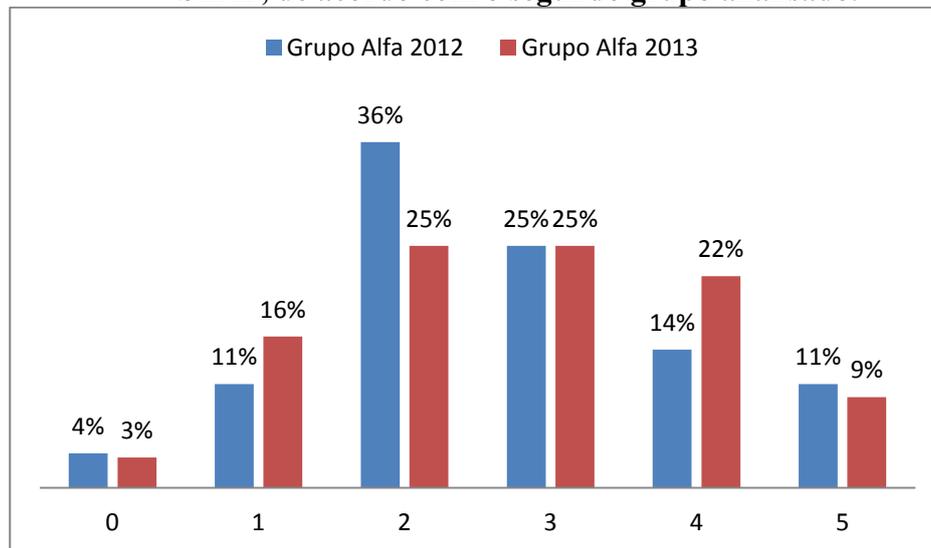
Gráfico 3.14. Porcentagem de respostas no indicador 50, por pontuação atribuída no SEAP, segundo o primeiro grupo analisado.



Fonte: SEAP 2012/2013

Ao analisar o Grupo Alfa no histograma, repara-se o incremento da média que, apesar das notas semelhantes no biênio, traz um maior número de respostas com o critério muito bom à relação com a larga escala.

Gráfico 3.15. Porcentagem de respostas no indicador 50, por pontuação atribuída no SEAP, de acordo com o segundo grupo analisado.

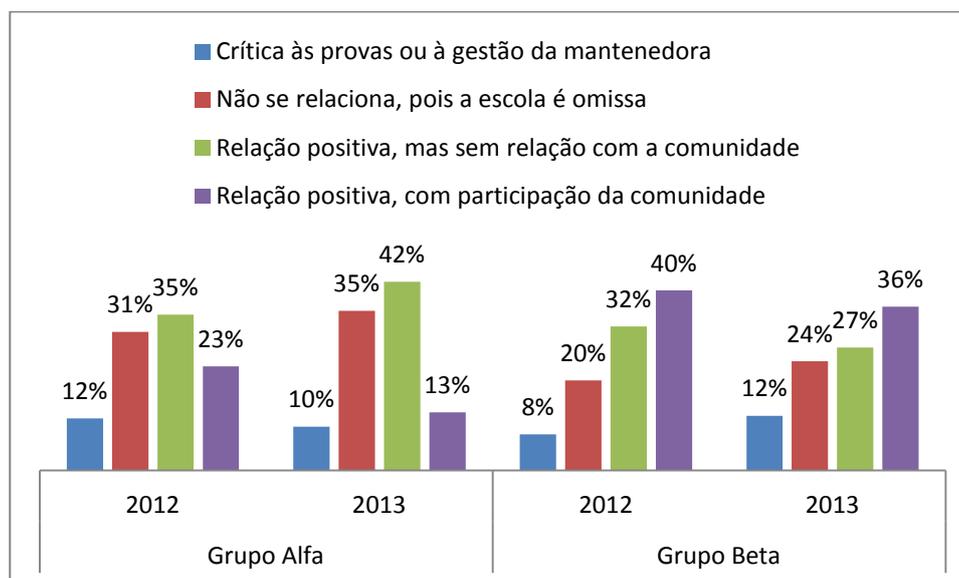


Fonte: SEAP 2012/2013

O inusitado da relação com a larga escala é o parâmetro de comparação. Afinal, de acordo com o que apresentei no início do capítulo, os alunos do Grupo Beta, considerando a média escolar comparativa entre 2012 e 2013, apresentaram um incremento em 81 provas, atingindo proficiência em diversas áreas do conhecimento e decréscimo em apenas 19 dessas provas. O Grupo Alfa, pelo contrário, apresentou escores inferiores, comparativamente, em 101 provas e melhora apenas em 27. Ou seja, a problematização transversal ao tempo permitiria ao Grupo Beta, que não contou com nenhuma nota 5, uma avaliação condizente com a melhora apresentada.

Para enriquecer a reflexão dessa relação – comunidades escolares e avaliação em larga escala – analisei o campo das justificativas das escolas que compuseram os grupos. Dividi as justificativas em quatro categorias: as críticas à avaliação em larga escala ou à gestão da Rede; as críticas à relação/omissão da escola no entendimento/problematização dos resultados; as que utilizam os resultados, mas não envolvem toda a comunidade escolar; as que trazem a comunidade para a escola e a envolvem na discussão dos resultados.

Gráfico 3.16. Análise do campo das justificativas do indicador 50, segundo grupo de aproveitamento no Enem.



Fonte: SEAP 2012/2013

Destaco, na análise das justificativas, que – ao contrário das pesquisas acadêmicas – poucas comunidades escolares estudadas questionam a legitimidade da avaliação em larga escala ou atribuem a fatores externos à escola o escore atingido nas provas. Cerca de 90% das escolas pesquisadas se posicionam em relação às avaliações: seja de maneira crítica à apropriação dos escores ou entendendo que existe uma problematização coletiva e debatida desses resultados.

Dentre as escolas que não entendem a avaliação como legítima, os argumentos são diversos. Desde críticas à Rede Estadual, apontando a carência de profissionais habilitados, ao entendimento de que os critérios da própria escola são mais adequados, ao argumentarem, por exemplo, que a escola utiliza seus próprios dados de aprovação/reprovação/abandono, bem como a pesquisa socioantropológica, não utilizando os dados oficiais porque não tem certeza quanto aos critérios acerca de sua construção. É necessário destacar que também existem escolas que, por oferecerem apenas Ensino Médio, desconsideram o SAEB e o ENEM como avaliações que digam respeito a sua realidade – por isso, atribuíram o ‘não se aplica’ para a relação com a larga escala.

No entanto, a maior parte dos argumentos legitima a avaliação standardizada. Alguns criticam a postura dos professores da escola nessa relação, como na justificativa do Grupo Beta defendendo que muitos profissionais docentes tomam conhecimento, mas não assimilam a gravidade e a responsabilidade diante da situação. Apesar da diferença no rendimento no

Enem, podemos reparar que, mesmo dentre escolas do segundo grupo, existem argumentos parecidos, apontando a falta de apropriação dos escores.

Existem escolas, a maioria do Grupo Alfa, que se apropriam do resultado da larga escala, mas não contam com a participação da comunidade na discussão. Seus argumentos destacam essencialmente a apropriação da avaliação por parte dos docentes, que incrementam suas práticas diárias. Uma escola do Alfa mesmo é emblemática dessa postura, ao argumentar que a prática da interpretação e de uso dos indicadores ocorre mais nos componentes curriculares envolvidos na avaliação. Muitas justificativas se referem à apropriação dos resultados das avaliações, mas não explicitam qual é a prática decorrente.

A última categorização se refere aos profissionais da escola que, ao receberem a avaliação, problematizam com a comunidade os resultados e procuram soluções. Justificativas que destacam os resultados divulgados para toda comunidade, ao início das atividades letivas, primeiro com professores, depois com os alunos e pais, são correntes nesse grupo. Assim como noutros temas caros à participação, as escolas com menor rendimento no Enem apresentaram uma comunidade mais engajada no debate dos resultados e na construção do processo ensino-aprendizagem a partir das avaliações externas.

Como ponto final para reflexão, resalto o contraste do número de respondentes do questionário socioeconômico do ENEM, facultativa aos estudantes, e a apreciação positiva do indicador 50. Se há o engajamento, não deveria existir um universo maior de respondentes desse questionário? A incoerência pode ser ilustrativa de uma situação que demanda maior reflexão das comunidades escolares de ambos os agrupamentos, possibilitando uma real discussão sobre o papel da larga escala como instrumento para a promoção do direito à aprendizagem.

Quadro síntese 3.6: as escolas em movimento no SEAP

- As escolas de ambos os grupos apresentaram pontuações e oscilações parecidas na autoavaliação do biênio.
- As questões referentes à infraestrutura foram as que sofreram mais críticas e a formação dos professores foi a melhor pontuada.
- Ao analisar a pontuação por unidade escolar, não foi possível encontrar relação entre a conjuntura (no tocante à infraestrutura, formação docente e aproveitamento na avaliação em larga escala) e a autoavaliação.

3.7 CONSIDERAÇÕES

Procurei apresentar, ao longo deste capítulo, uma série de elementos que pudessem caracterizar as comunidades escolares com aproveitamentos opostos no Enem. Dividi-as em dois grupos de análise, elencando atributos que me permitissem a reflexão sobre as possibilidades de cada contexto.

Meu objeto amplo de análise foi a instituição escolar, mas me detive em análises específicas. Comecei pelo estudante que realiza a prova, ponderando condicionantes externos à instituição. Posteriormente, estudei os aspectos internos à escola, como formação docente e, finalmente, problematizei os entendimentos da comunidade escolar sobre as suas vivências.

Uma gama ampla de aspectos que, por um lado, me permitem, por meio do levantamento das informações, diferenciar os grupos nas questões de fundo socioeconômico, da formação docente e da inclusão de alunos com distorção idade-série. No entanto, em diversos aspectos verifiquei semelhanças – nas dificuldades de fluxo, nas respostas à autoavaliação, na distorção idade-série no primeiro ano do Ensino Médio, na infraestrutura e nos ambientes. Ou seja, a escola pública ao oferecer as mesmas (ou, em algumas situações, piores) condições a grupos vulneráveis, não estaria a serviço da manutenção das iniquidades?

O inusitado da avaliação é que em nenhum aspecto os grupos pareceram tão próximos quanto nos resultados do SEAP. A mesma angústia vivida pelas instituições escolares parece afligir os gestores – como utilizar as informações e instrumentalizar as instituições. A autoavaliação em realidades tão distintas poderia ser parecida? O quanto o discurso heteronômico não está descolado da autonomia? O quanto o investimento realizado na avaliação em larga escala tem surtido efeito nas escolas da Rede Estadual? Qual o papel da escola e do gestor da Rede nesse processo? Com essas perguntas ao fundo, na sequência do texto, problematizo as informações organizadas nesse e nos outros capítulos anteriores. No próximo capítulo, então, refletirei sobre o contexto, a teoria, a legislação e as possibilidades a partir das informações produzidas.

4. AVALIAÇÃO EM ESCOLAS – LIMITES E POSSIBILIDADES

O critério ao avaliar, segundo o proposto pelo filósofo Protágoras, pode ser diferente a cada pessoa. Ao anunciar que *“O homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são”* (Platão, p. 152), o sofista abre precedente à interpretação individual, permitindo diversos entendimentos do que seria ideal. Sendo assim, sob essa multiplicidade, é possível questionar: as políticas sociais são garantias de cidadania ou sustentáculos da desigualdade? As escolas são promotoras de um futuro melhor ou avalizadoras da falta de oportunidades? Destarte, qual é a medida da (ou seja, para a) avaliação da educação? Procurei, ao longo do estudo, demonstrar que a medida nunca é exata, mas sociohistoricamente construída e que, com o entendimento e a discussão do (e no) contexto, é possível arquitetar objetivos comuns, contrapondo a lógica individualista. Num país marcado pelo coronelismo e patrimonialismo, em que a lógica individual sempre teve cor, credo e renda, as leis promulgadas na democracia, por mais tímidas que pareçam na viabilização da garantia dos direitos, são a salvaguarda de populações mais vulneráveis. Por isso, ao refletir sobre a educação promovida nas instituições escolares públicas, considera-se indispensável o ensino dos elementos tradicionalmente ditos como curriculares – os conteúdos acadêmicos e as habilidades intelectuais, que incluem objetivos de desenvolvimento da pessoa, formação da cidadania e preparação para o mundo do trabalho – mas também, especificamente, o debate a respeito das Leis de Diretrizes e Bases, do Sistema Nacional de Educação, do Plano Nacional de Educação, como fundamentos do projeto político-pedagógico da escola, i.e., do planejamento democrático em prol da aprendizagem, problematizando a partir das vivências em cada comunidade.

Indo além das dicotomias que dificilmente dão conta, de maneira satisfatória, dos objetos estudados, este último capítulo pretende discutir o processo de ensino-aprendizagem dos sujeitos envolvidos na comunidade escolar. Meu estudo, até aqui, de natureza analítico-exploratória problematizou elementos essenciais para o entendimento da avaliação e da qualidade. Para tanto, me vali da reflexão sobre os fundamentos, conjuntura e possibilidades de avaliação; da análise da construção histórica do Ensino Médio e da avaliação no país e; por fim, da compreensão de quem são e como se apropriam dos resultados das avaliações as comunidades escolares com aproveitamentos extremos no ENEM.

Ao realizar uma síntese dos elementos empíricos verificados, pude constatar em linhas gerais que: os estudantes dos grupos polares apresentaram consideráveis diferenças de

natureza socioeconômica, os pais e as mães do Grupo Beta detêm menor renda e frequentaram a escola por menos tempo; as escolas do Grupo Alfa se localizam, em sua maioria, em grandes cidades, enquanto as do Grupo Beta em urbes com menos de dez mil habitantes mas, apesar disso, a infraestrutura oferecida nas instituições é semelhante; a dispersão das autoavaliações foi parecida, no entanto, as comunidades escolares do Grupo Beta, quando relacionei com dados do Censo Escolar e do Enem, pareceram realizar uma análise mais condizente com a sua realidade; as motivações para realizar o Enem aproximaram os grupos, principalmente no tocante a expectativa em relação ao Ensino Superior, no entanto, houve uma maior preocupação com o mundo do trabalho pelo Grupo Beta; poucas escolas estudadas desconsideraram ou realizaram uma crítica aberta à larga escala, mas a ampla maioria das comunidades do Grupo Alfa critica a reflexão realizada a partir dela; as comunidades do Grupo Beta, pelo contrário, demonstram maior apropriação da avaliação estandardizada, com cerca de 40% das escolas ressaltando a participação da comunidade escolar na discussão dos resultados; ao pesquisar a bibliografia sobre as escolas com Inse médio-baixo, pude constatar a correlação entre a adequação da formação docente e o resultado das avaliações, ainda assim, no universo analisado, as escolas com menor nível socioeconômico têm menos professores com a devida formação.

Nesse texto final, sintetizo o que objetivamente constatei, procurando responder à questão de pesquisa e, a partir daí, pretendo abordar os limites e possibilidades dos sujeitos envolvidos com a educação escolar, aqui entendidos como funcionários, alunos, professores, pais e demais membros da comunidade. Para problematizar esse aspecto, dividirei o argumento em três perguntas essenciais: em que contexto se aprende? Quem aprende? O que se aprende?

Começo pelo contexto, a globalização alterou o papel do Estado e, apesar da diminuição de poder sobre a agenda educativa, novas responsabilidades e medidas foram assumidas pelas escolas, ou seja, foram atribuídas aos profissionais da educação. Nessa agenda global, a hegemonia dos objetivos econômicos tomou conta do discurso educacional e de uma grande parte de medidas governamentais, reatualizando a “Teoria do Capital Humano”, que concebia a educação como um investimento individual que produziria retorno na forma de uma vida economicamente produtiva (GILLIES, 2010 apud LIMA, 2012a). O reducionismo, segundo tal perspectiva, marca os objetivos da educação e da escolarização, concentrando-os de forma estreita na esfera econômica capitalista, por meio de concepções subordinadas do processo ensino-aprendizagem – incapazes de contribuir para o processo

de transformação social (LIMA, 2012a). Tais premissas, ainda que globalmente hegemônicas, não são únicas e sofrem resistências. Os embates sobre os critérios de medida e o que se avaliar, na construção da agenda educativa, caracterizam todas as suas fases (HALL, 2003) e, mesmo quando definida a agenda para a implementação das políticas, as escolas podem relutar. Como pude demonstrar neste estudo, a implementação não ocorre conforme um desenho preestabelecido, com indivíduos seguindo o pré-determinado pelos formuladores (ARRETCHE, 2001). A análise das justificativas do SEAP ilustra, por exemplo, que poucas comunidades escolares estão rigorosamente atentas aos objetivos do ENEM²⁷.

Além disso, existe um fenômeno que não deve ser ignorado: os entendimentos e apropriações são distintos em cada território (SASSEN, 2011). Aprofundando o estudo do caso brasileiro, diferentes autores (FAGNANI, 2011; CASTRO, RIBEIRO, 2009) lembram que, mesmo de maneira oscilante, houve a construção de políticas alternativas (de cunho social) a essa agenda global após 1988. De acordo com os estudos que apresentei, o País construiu uma trajetória híbrida, ao mesmo tempo promovendo estabilidade monetária e políticas sociais, permitindo uma análise singular do processo e dos obstáculos a serem enfrentados.

Sobre os avanços e dificuldades da conjuntura pós-redemocratização, ficam os questionamentos: o que marcou as políticas em prol da educação básica? E especificamente o Ensino Médio? O hibridismo verificado em aspectos da esfera econômica e das políticas sociais também é característico da educação. Analisar se Estado é protagonista ou agente das políticas é uma tarefa complexa, pois a erosão da sua centralidade na política educativa, no tocante à educação básica, é relativa ao objeto analisado (MAGUIRE, 2013). Ao estudar aspectos relacionados ao acesso, por exemplo, é marcante o incremento do papel do Estado: as instituições privadas que atendiam 27% dos alunos de Ensino Médio em 1990; em 2010, atendiam menos de 12% (MORAES; ALAVARSE, 2011). Ou seja, parte das garantias da legislação brasileira foi sendo progressivamente assegurada – quase 90% dos estudantes de Ensino Médio, em 2010, frequentavam escolas públicas. A abrangência é tão significativa que, no Rio Grande do Sul, 99% dos jovens até 17 anos já frequentaram uma instituição

²⁷ O INEP, em seu portal, alega que “Os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) auxiliam estudantes, pais, professores, diretores das escolas e gestores educacionais nas reflexões sobre o aprendizado dos estudantes no ensino médio, podendo servir como subsídio para o estabelecimento de estratégias em favor da melhoria da qualidade da educação. Quando disponibilizados por escola, os resultados agregados das proficiências médias possibilitam a análise pela comunidade escolar e pelas famílias, para que se percebam os avanços e desafios a serem enfrentados”. (site do INEP, acesso em: 20 de maio de 2015)

escolar (IBGE, 2010). A escola tornou-se mais abrangente e, assim, começou a discussão da qualidade. Para tanto, se propôs maior investimento em infraestrutura, no contraturno, em livros didáticos e nas avaliações da aprendizagem.

Apesar dos louváveis avanços nos aspectos referentes ao acesso, as iniciativas em prol da garantia de qualidade na educação básica, no entanto, podem encontrar alguns obstáculos apontados pela bibliografia:

- Primeiro, a (des)articulação entre as Secretarias de Educação e o MEC. Responsáveis pela construção do SNE, aos Estados cabe gerir a maioria das instituições de Ensino Médio. Aproximadamente 85% dos estudantes estão matriculados em redes estaduais e a implementação dos programas depende da continuidade ou não das políticas vigentes nas unidades federativas. Koetz e Werle (2012) demonstraram, por meio das políticas de avaliação em educação no Rio Grande do Sul, mudanças substanciais a cada troca de governo, inviabilizando uma política de Estado articulada entre a União e os Entes. A descontinuidade das políticas estaduais pode ser empecilho para a interlocução, apropriação e engajamento das comunidades escolares nas propostas voltadas à educação;
- O Ministério da Educação, por sua vez, tem centralizado os programas curriculares e de formação continuada de professores, assumindo certo protagonismo de gestão das Redes Estaduais, construindo um desenho que articula o Ministério também diretamente às escolas, do qual a avaliação é constituinte. Essa iniciativa pode trazer dois complicadores: a centralização da gestão e a responsabilização das instituições escolares. Como é característico do Estado gerencial (CLARK, NEWMANN, 1997), a política exige (e garante) discricionariedade aos administradores responsáveis pela implementação das políticas nessas escolas, cabendo a eles a demanda dos programas – tal premissa pode ser positiva à descentralização das iniciativas, mas torna a apropriação dependente da gestão em cada unidade;
- A descentralização da política não implica em autonomia, as escolas podem ser heterogovernadas por uma lógica que prioriza a avaliação como um fim (LIMA, 2012b). As metas de “excelência” propagam um ideário de mudança permanente e responsabilização dos indivíduos. Ao analisar o desenho das políticas nacionais para a educação básica, todavia, é possível verificar que o investimento na escola não tem

sido realizado em prol da lógica de mercado²⁸. Afinal, diferentemente de outros países analisados, as escolas com melhores avaliações não garantem necessariamente mais recursos²⁹ (RAVITCH, 2011).

Conforme aponte, a atual legislação brasileira garantiu em seu texto mais autonomia às instituições e, ainda que tenham existido críticas significativas à implementação da reforma curricular (BURIGO, 2013), as escolas da Rede Estadual do Rio Grande do Sul – no período analisado – não pareceram heterogovernadas por uma administração que se baseasse nos resultados da avaliação em larga escala (LIMA, 2012b). Quando analisei a partir do SEAP, reparei a falta de relação entre o aproveitamento nas provas do ENEM, ou até mesmo do IDEB, com o apresentado na autoavaliação, seja no campo numérico ou na análise das justificativas.

Mas afinal, quem aprende? Como impacta nas escolas o desenho das políticas de avaliação? Lima (2012b) destaca duas concepções organizacionais, as que priorizam modelos teóricos eminentemente políticos, com a contradição inerente a eles, e as de índole funcionalista e mecanicista. Ao não transformar a avaliação num fim, conforme a análise da autoavaliação demonstrou, diminui-se o risco de reificar as instituições educativas (escola, CRE, SEDUC, MEC), como se a participação fosse sinônimo de consenso e harmonia. No entanto, ao encontrar pouca relação e, em boa parte, omissão das escolas na relação entre os resultados da autoavaliação e da larga escala, há o risco de se ignorar a aprendizagem de conteúdos curriculares básicos como elementos fundamentais para a cidadania (CURY, 2008c).

É necessário refletir sobre as avaliações em larga escala, como o ENEM, pensando nos critérios e finalidades e em como eles podem incidir nas instituições escolares. Para ocorrer a interlocução entre autonomia e heteronomia, é imprescindível a compreensão dos resultados das avaliações pelas comunidades locais. De acordo com argumentos já discutidos, ao deixarem de ser apenas avaliadores e começarem a ser também objetos de avaliação, os profissionais das escolas são desafiados a desenvolver relações mais maduras com a avaliação e com os avaliadores do seu trabalho. Essa avaliação, com a devida apropriação e reflexão a

²⁸ Ainda que a divulgação das avaliações, durante muito tempo, tenha permitido isso. O INEP, até 2013, não divulgava, por exemplo, a adequação da formação docente ou o indicador socioeconômico juntamente com o score do ENEM. A divulgação somente do score permite apropriações mais parcelares.

²⁹ Algumas redes utilizam em prol da lógica de mercado. Para aprofundar a discussão, ver BROOKE e CUNHA (2011) e BONAMINO e SOUSA (2012)

partir dos resultados, pode ser estratégia organizadora da gestão, a partir dos olhares e ações da comunidade escolar sobre a realidade (SORDI e LUDKE, 2009).

Todavia, a discussão sobre o que está se propondo como sistema e o que se pretende avaliar é essencial. Se a tentativa de construção do Ensino Médio como etapa obrigatória ao final da educação básica é extremamente recente, já urge a reflexão sobre as limitações e as estagnações do processo. Sem uma função social definida e um currículo que garanta suporte ao Ensino Médio, aparecem as dificuldades para se avaliar a aprendizagem. As contradições são evidentes: as mudanças do ENEM, a partir de 2009, por exemplo, garantiram maior responsabilidade ao Exame, mas o tornou propedêutico ao Ensino Superior ao exigir 120 habilidades para os estudantes de Ensino Médio. Será ele adequado para a avaliação das escolas? É sintomático que apenas 5% dos alunos tenham preenchido o questionário ou que apenas uma instituição, das 66 analisadas, indique o seu resultado no campo das justificativas.

Ball, Maguire e Braun (2012) nos lembram de que as resistências ocorrem de diversas formas e, para ilustrar, trazem o exemplo de instituições inglesas. Nelas é corrente a encenação das políticas no momento da avaliação – os agentes assumem os seus papéis de acordo com as exigências da política institucionalizada. O papel da escola pode ser ativo e a comunidade escolar, por meio de suas práticas, é capaz de trazer a união das demandas em uma sociedade cada vez mais complexa (APPLE, 2013). Para isso ocorrer, entretanto, é necessária a construção de uma pedagogia crítica por meio dos docentes, pesquisadores e movimentos sociais que, na articulação dos seus discursos, construam as conexões que possibilitem o saber crítico.

A ideia dominante da “qualificação dos alunos” e da “valorização do capital humano” conduz a exageros positivistas de diversos tipos; é adotada uma visão focalista, centrada de forma relativamente insular na importância dos exames nacionais, segundo uma visão fragmentada do currículo escolar. Destarte, a solidariedade e o bem comum, a igualdade de direitos e de oportunidades, a democracia e a justiça parecem responder mais a quesitos legitimadores de ordem retórica do que a eixos coerentemente assumidos em termos de decisão política, conduzindo a um estreitamento do entendimento de educação pública. Há uma dissociação do político e do pedagógico, como se fossem campos independentes.

Por isso, se justifica a importância do aprofundamento da democracia como princípio dos sujeitos envolvidos nas instituições. A governança é pedagógica, sempre ensina, e é ontológica nas maneiras que delimita o mundo; daí que é necessário que se entenda o administrativo e os resultados das políticas de avaliação como elementos políticos. Por meio

da promoção da democracia e da cidadania, a escola, assim como o Estado, deve assumir o papel de congregar, de estimular a vida em comunidade e romper com a ideia de que o “fracasso escolar” resulte em exclusão social, além de concatenar concepções que promovam a justiça social (DALE, 2014). Esses pressupostos são fundamentais para a manutenção do Estado democrático: se as DCNEM apresentam inovações, avaliadas pelo ENEM, a pedagogia acarretada por elas não será necessariamente inovadora; por mais que o SEAP pregue a participação, o seu processo pode não ser, necessariamente, democrático. O empoderamento das comunidades pode ser esvaziado do sentido freireano, em prol da transformação social. Conforme apontei, somente ao utilizar “empoderar” como verbo intransitivo, os sujeitos são protagonistas de uma perspectiva emancipatória, na qual são donos de voz, visibilidade, influência, capacidade de ação e decisão (GOHN, 2002).

Para isso ocorrer, é fundamental o desenvolvimento, a divulgação e a apropriação de informações promotoras de uma visão crítica. É importante ressaltar que a avaliação não é deslocada desse processo, os seus resultados são (seriam!) a garantia de problematizações indispensáveis para o amadurecimento da participação. O planejamento das Redes e das escolas, articulando esses resultados das avaliações e os dados provenientes do Censo, pode ajudar na construção de metas às comunidades escolares, desde que se entenda o processo da política não como um roteiro a ser seguido, mas, como lembra Arretche (2001), um itinerário a ser modificado ao longo do processo, possibilitando o protagonismo dessas comunidades.

A problematização de Dias Sobrinho (2004), classificando a avaliação em objetivista e subjetivista, mostra que dependemos não apenas do desenho da política, mas da apropriação dos resultados pelas comunidades escolares e pelos gestores das redes. Na atual conjuntura, subjetivar o número é papel dos profissionais envolvidos com a gestão da educação nas escolas ou nas Secretarias, pois, sem a devida problematização, o número se distancia dos sujeitos e perde o real significado. Sordi e Ludke (2009) denunciam que os resultados da avaliação externa têm inspirado políticas públicas e definido a alocação de recursos, via ranqueamento das escolas, professores, alunos, de forma descontextualizada, devido a uma interpretação lacunar desses resultados.

Segundo o encontrado por esse estudo, me parece que a subjetivação do número, pensando sob a perspectiva de garantir os direitos assegurados na Constituição de 88, deve considerar quatro aspectos essenciais e objetivos.

O primeiro ponto é o entendimento de quem está sendo avaliado. Num país de históricas e abissais desigualdades socioeconômicas, é impossível adotar um único critério de

qualidade para a aprendizagem. O entendimento das desigualdades é o primeiro ponto para discussão - ao adotar o mesmo critério, seja o escore do ENEM ou a Prova Brasil, para realidades tão distintas, igualamos as realidades do Grupo Alfa e Beta. Ao analisar os condicionantes, pude verificar diferenças significativas na renda, formação dos pais e na permanência regular dos alunos durante o Ensino Médio. Como adotar a mesma medida partindo de pontos tão distintos? A pesquisa demonstrou que a maioria das escolas do Grupo Beta é de pequenas cidades, distantes dos centros que decidem o quê e como avaliar. Sobre esse aspecto, deixo duas perguntas complementares - aproveitando o que Gohn (2002) entende como empoderamento (utilizado como verbo intransitivo) – para as comunidades escolares: como garantir que a formação empodere os profissionais de educação a utilizar os resultados da avaliação? Como discutir sistematicamente a avaliação a partir das vivências propostas nesses espaços de formação?

O segundo aspecto importante é a clareza do que se pretende. A excelência acadêmica pode estar a serviço da pressupõe exclusão, a triagem de alunos, com intuito de obter melhores resultados em provas finais. Pelo contrário, essa perspectiva impossibilita uma concepção de escola para todos, afirmada na Constituição e reafirmada na LDB. Quando analisei os dados referentes ao fluxo, impressiona o número de instituições com altos índices de reprovação e evasão – em 66% das instituições analisadas o estudante tem menos de 50% de possibilidade de concluir o ensino básico no tempo esperado. As informações mais preocupantes, no meu entendimento, não dizem respeito ao aproveitamento no ENEM, mas à exclusão na escola (FERRARO, 2009). Os altos percentuais vão ao encontro dos indicadores nacionais e justificam a Meta 3 do PNE³⁰ para a maioria das instituições estudadas. É lógico que outros condicionantes, como a necessidade de ingresso no mercado de trabalho, reforçam os índices, mas o afunilamento nas instituições aparentemente acarreta a exclusão da escola (Ferraro, 2009). Essa informação seria ratificada por meio do percentual de distorção idade-série, analisado no Capítulo 3, e pelos 88.218 jovens de 15 a 17 anos fora da escola (IBGE, 2010). A prática de exclusão corrente contraria as premissas fundamentais da legislação, que garante o acesso, a permanência e a progressão ao estudante.

Terceiro, os elementos possíveis de avaliar com as informações disponibilizadas pelas avaliações. O IDEB é constituído do fluxo, multiplicado pelo aproveitamento na Prova Brasil;

³⁰ Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%, nesta faixa etária.

logo, posso avaliar a aprovação daquele ano e o resultado da prova. Entretanto, o ENEM avalia a aprendizagem de alguns estudantes (cada vez em maior número), em diferentes áreas do conhecimento; e, assim, posso verificar o quanto esses estudantes aprenderam naquele ano de acordo com o currículo proposto. O que parece óbvio, muitas vezes, é ignorado pelos sujeitos envolvidos ou interessados na educação - as informações oriundas dessas avaliações são fundamentais, mas limitadas. São elementos fundamentais da qualidade em educação, mas não são a qualidade da educação em sua forma absoluta e incontestável.

De acordo com o apresentado no primeiro capítulo, a polissemia do conceito qualidade permite diferentes inferências, mas, considerando o rol de informações apresentados nesse estudo, entender o IDEB ou o ENEM como único critério para avaliar a qualidade na educação impossibilita uma análise adequada das comunidades escolares. Um aspecto fundamental para a reflexão sobre a avaliação da aprendizagem é que nem tudo se consegue verificar numa prova (CASASSUS, 2013), assim, não se pode vincular a construção de uma quadra esportiva ao resultado de uma avaliação em larga escala, pois não parece adequada a esse tipo de avaliação.

No entanto, a gestão das escolas e das redes pode viabilizar um ambiente adequado de aprendizagem – um dos elementos para isso é a melhor tradução dos resultados das avaliações. A apropriação do número pelas comunidades escolares, mesmo que seja no intuito de questionar o instrumento avaliativo, é dever dos profissionais da educação – para isso, um caminho que propus, foi considerar o universo de alunos proficientes e não-proficientes, analisando médias e dispersões e estabelecendo metas próprias. No biênio, por meio dessa análise, foi possível reparar o incremento da média do Grupo Beta em diversas áreas do conhecimento, ainda que grande parte dos alunos não tivesse atingido o escore mínimo.

Quarto e, neste texto, último aspecto: existem diferentes maneiras de enfrentar as dificuldades apresentadas e, para garantir o incremento da aprendizagem, elas devem estar associadas. O estudo confirmou algumas teses que associam os condicionantes socioeconômicos e o rendimento no exame, indicativos da necessidade de manutenção e aprofundamento das políticas sociais. Todavia, esses fatores não mostram que a qualidade da escola é descartável. Pelo contrário, as informações colhidas ressaltaram a importância de fatores intraescolares, como a participação da comunidade e a formação dos professores.

A transparência e o devido debate sobre as informações podem garantir a *accountability* horizontal nas instituições escolares (O'DONNELL, 1998). Afonso (2009) lembra que, em busca de uma qualidade na educação socialmente referenciada, é necessário

um sistema e um modelo de *accountability*. Essa relação reforça a perspectiva da participação da comunidade escolar como elemento fundamental para a permanência dos estudantes, uma das possíveis dimensões da *accountability* horizontal em instituições escolares.

Dentre os aspectos objetivos apresentados, destaquei o entendimento de quem está sendo avaliado, a clareza do que se pretende, os elementos possíveis de avaliar e as diferentes maneiras de enfrentar as dificuldades apresentadas, elementos indispensáveis para a subjetivação do resultado das avaliações. Destarte, ao partir de aspectos que contemplem a realidade escolar, parece ser possível articular um projeto político-pedagógico, para o qual a avaliação serve de instrumento.

A simbiose entre o político e o pedagógico é essencial. A segmentação entre um discurso pedagógico emancipador e um político de cunho conservador traz, por exemplo, uma fala do gestor da Rede que prioriza a valorização da educação, mas não promove a horatividade, a formação continuada ou os espaços para a discussão a respeito das diretrizes curriculares nacionais ou da própria rede estadual. Na sala de aula, essa dissociação pode estimular um currículo integrado, transversal e a pesquisa como prática, mas coloca grande número de alunos em sala de aula, com um docente, por vezes, desestimulado ou desinteressado, que adota práticas conservadoras por não compreender a função social do seu trabalho.

Retomando os questionamentos que abriram o capítulo, novamente questiono: As políticas sociais são garantias de cidadania ou sustentáculos da desigualdade? As escolas são promotoras de um futuro melhor ou avalizadoras da falta de oportunidades? Destarte, qual é a medida da (para a) avaliação da educação? Num terreno perdido entre as dicotomias, os profissionais da educação, inclusive os gestores das escolas e dos sistemas públicos, são responsáveis por empoderar as comunidades escolares, com intuito de utilizar as informações em prol de uma formação cidadã garantida na Lei. Não existe uma medida única, alguns indivíduos realmente terão menos condições materiais que outros, mas é na coletividade de cada comunidade escolar, de cada rede, que se torna possível a utopia. Assim, se permite a construção diária das realidades, com a valorização de cada passo dado nesse sentido. Sem saber onde se está, não se descobre para onde se vai – para isso serve o planejar e o bem avaliar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo Revista de Ciências da Educação**, v. 09, p. 57-70, 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=23&p=57>>. Acesso em: 12/12/13.

APPLE, Michael W. **Can Education Change Society?** New York: Routledge, 2013.

APPLE, Michael; AU, Wayne; GANDIN, Luís A. O mapeamento da educação crítica. In: APPLE, Michael; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando. (Orgs.). **Sociologia da Educação: análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

AZEVEDO, José Clóvis; REIS, Jonas T. Democratização do Ensino Médio: a reestruturação curricular no RS. In: AZEVEDO, José Clovis de; REIS, Jonas Tarcísio. (Orgs) **Reestruturação do Ensino Médio: pressupostos teóricos e desafios da prática / organização**. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, Stephen; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **How Schools do Policy – policy enactments in secondary schools**. London: Routledge, 2012.

BAQUERO, R. V. A. Empoderamento: instrumento de emancipação social?: uma discussão conceitual. **Revista debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 173-187, jan./abr. 2012.

BAUER, Adriana . Estudos sobre sistemas de avaliação no Brasil: um retrato em branco e preto. **Revista @ambienteeducação**, v.5, n.1, p.7-31, jan/jun, 2012.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago, 2010.

BAUER, TAVARES, 2013. Introdução. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

BESSON, Jean-Louis. **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. **Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola**. Educ. Pesqui. [online], v.38, n.2, pp. 373-388, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

BOURDIEU, Pierre. **A Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

BROWN, Dee. **Enterrem meu coração na curva do rio**/Dee Alexander Brown; tradução de Geraldo Galvão Ferraz – Porto Alegre: L&PM, 2003.

BROOKE, Nigel, CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. In: Fundação Victor Civita. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n. 2, nov.2011.

BÚRIGO, Elizabete Zardo. O novo ensino médio da rede estadual gaúcha: politécnico? **Consciência Crítica - Revista CPERS**, ed 2. Mar. 2013.

CASASSUS, Juan. Política y Metaforas: un análisis de la Evaluación Estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

CASTELLANNI, Aina Tarabini, SARRO, Francesc Xavier. Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. In: **Revista de educación**, n. 355, p. 191-192, 2011

CASTRO, Jorge Abrahão de e RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: IPEA. **Políticas Públicas: acompanhamento e análise**, Brasília, n.17, p. 17-97, 2009.

CLARK, C.; NEWMANN, J. **The managerial State**. London: Sage, 1997.

CORBUCCI, Paulo Roberto et al. Vinte anos da Constituição de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. In: IPEA. **Políticas Públicas: acompanhamento e análise**, Brasília, n.17, 2009.

CORSETTI, Berenice. O Banco Mundial e a influência na avaliação da educação básica brasileira. In: CORRÊA, Flávia Obino (Org.). **Avaliação em Larga Escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 248 p., 2012.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, v. 29, p. 1187-1210, 2008.

_____. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008

_____. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, Set. 2002

_____. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**, n. 48, p. 205-222. dez/2008

DALE, R. **The State and education policy**. Milton Keynes: Open University, 1989.

DALE, Roger; GANDIN, L. A. Estado, Globalização, Justiça Social e Educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 2, p. 5-16, Maio/Ago 2014.

DALE, Roger; ROBERTSON, Susan I. Toward a Critical Grammar of Education Policy Moviments. In: Gita Steiner-Khamsi & Florian Waldow (Orgs.). **World Yearbook of Education 2012: policy borrowing and lending**, London & New York: Routledge, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 13, n. 1, p. 193-207, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 1-13, 2004.

DUSSEL, Enrique. **O Encobrimento do Outro**. Petropolis, RJ. Vozes, 1993.

ESQUINSANI, Rosimar S.S. Entre o caráter regulatório e o potencial emancipatório do sistema de avaliação da educação básica. In: CORRÊA, Flávia Obino (Org.). **Avaliação em Larga Escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 248 p., 2012.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan/jun, 2011.

FARENZENA, Nalu; LUCE, M. B. Políticas Públicas de Educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FERRARO, Alceu Ravanello. **História inacabada do analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

FISCHER, Beatriz Terezinha D. Processos avaliativos e avaliação em larga escala: uma abordagem analítica a partir da Revista Nova Escola. In: CORRÊA, Flávia Obino (Org.). **Avaliação em Larga Escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 248 p., 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia – o cotidiano do professor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREITAS, Dirce N. T. Avaliação da Educação Básica no Brasil: Características e Pressupostos. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 619-638, 2011.

GATTI, Bernadete. Possibilidades e Fundamentos de Avaliações em Larga Escala: Primórdios e Perspectivas Contemporâneas. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

GHISLENI, Ana Cristina. **Efeitos da política nacional de avaliação em larga escala na gestão e na prática pedagógica no Sistema Municipal de Porto Alegre (2005–2013)**. Tese

(doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GOHN, Maria da Glória. Educação popular na América Latina no novo milênio: impactos do novo paradigma. **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 53-77, dez. 2002.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004.

HALL, Stuart. Identidades e mediações culturais – In: **Da Diáspora**. Org: SOVIK. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R.; MEIRELLES, Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. In: **Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. Florianópolis, 2007.

HORTA NETO, J. L. Limitações e usos do indicador. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

INEP. **Portaria do Exame Nacional do Ensino Médio**. Disponível em: <download.inep.gov.br/educacao_basica/.../portaria_enem_2009_1.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2014.

INEP. **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): relatório pedagógico 2008** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília : O Instituto, 2009, 307p.

INEP. **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): relatório pedagógico 2009-2010** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: O Instituto, 2013. 133 p.

INEP. **Nota explicativa Enem por Escola**. S.I: 2013. 7p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/nota_tecnica/2013/notatecnicaenem.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2015.

INEP. **Indicador de adequação da formação do docente da educação básica**. Brasília: 2014. 14p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/enem_por_escola/2014/nota_tecnica_formacao_docente.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2015.

INEP. **Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) das escolas do Enem 2013**. S.I: 2014. 6p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/enem_por_escola/2014/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico_enem_2013.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2015.

KLEIN, R. 2013. Aspectos Metodológicos e Técnicos: Delineamentos Assumidos nas Avaliações, Limites e Perspectivas de Aprimoramento. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

KOETZ, Carmen Maria; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Trajetória do sistema de avaliação do rendimento escolar do Estado do Rio Grande do Sul. In: **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 77, p. 677-700, out./dez. 2012

LEITE, Denise. GENRO, Maria Elly. Quo Vadis? Avaliação e internacionalização na educação superior na América Latina. In: **Políticas de Evaluacion Universitaria em América Latina: perspectivas críticas**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: CLACSO; Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2012.

LIMA, Licínio C. **A escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica** – 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008

LIMA, Licínio C. **Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Licínio C. Elementos de análise organizacional das políticas públicas de avaliação escolar. In: CORRÊA, Flávia Obino (Org.). **Avaliação em Larga Escala: questões polêmicas**. Brasília: Liber Livro, 248 p., 2012.

MACEDO, Lino. Competências e habilidades: elementos para uma reflexão pedagógica. In: Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): **Fundamentação teórico-pedagógica**/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Brasília: O Instituto, 2005.

MACHADO, Maria Goretti Farias. Accountability horizontal: **O TCE-RS na implementação do FUNDEB**. Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MAGUIRE, 2013. Por uma sociologia do professor global. In: APPLE, Michael W.; AU, Wayne; GANDIN, Luís Armando. **Educação crítica: análise internacional**. Tradução: Vinícius Figueira; revisão técnica: Luís Armando Gandin. Porto Alegre: Artmed, 2011.

MARTINS, Rosilda B. Educação para a cidadania: o projeto político-pedagógico como elemento articulador. In: PASSOS, Ilma Alencastro Veiga; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de. (Orgs.). **Espaço do projeto político-pedagógico**. Campinas: Papirus, 1998.

MATHEUS, Danielle dos S.; LOPES, Alice C. Sentidos de qualidade na Política de Currículo (2003-2012). In: **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 337-357, abr./jun. 2014.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Ensino médio: possibilidades de avaliação. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 807-838, 2011.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4 (124), p. 507-527, out./dez., 2011

MOSTELLER, Frederick; MOYNIHAN, Daniel P. Um relatório inovador. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

NARDI, Elton L.; SCHNEIDER, Marilda P.; RIOS, Mônica P. G.. Qualidade na Educação Básica: ações e estratégias dinamizadoras. In: **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 359-390, abr./jun. 2014.

NERI, Marcelo. **A Nova Classe Média**. Rio de Janeiro/RJ. CPS. 2008.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, nº 44, p. 27-54. 1998.

PERRENOUD, Ph. A Avaliação dos Estabelecimentos Escolares : um Novo Avatar da Ilusão Cientificista? **Ideias**, São Paulo, nº 30, pp. 193-204. 1998.

PESTANA, Maria de Sá. A Experiência em Avaliação de Sistemas Educacionais: em que avançamos. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete. TAVARES, Marialva R. **Vinte e Cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, v.1, 2013.

PINTO, Jose Marcelino. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. In: PINTO, Jose Marcelino; SOUZA, Silvana Aparecida. (Orgs.). **Para Onde vai o dinheiro: caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xama, 208p., 2014.

PLATÃO, Teeteto. Edição, Prólogo e Tradução por Manuel Balasch. Barcelona: Anthropos – Editorial del Hombre, 1990.

POCHMANN, Marcio. **O trabalho no Brasil pós-neoliberalismo**, 2011.

PORTELA et al 2012. **Análise das desigualdades intraescolares no Brasil**. In: Estudos & Pesquisas Educacionais: Fundação Victor Civita. Disponível em: <www.fcv.org.br>. Acesso: 15 de fevereiro de 2015.

POWER, Sally. O detalhe e o macrocontexto: uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. In: BALL, Stephen J; MAINARDES **Políticas Educacionais: questões e dilemas**/Stephen J. Ball, Jefferson Mainardes (organizadores). – São Paulo: Cortez, 2011.

RABELO, Mauro Luiz. **Análise comparativa dos processos de avaliação educacional em larga escala**. II Colóquio de Matemática da Região Centro-Oeste, 7 a 10 de novembro de 2011. Universidade Federal do Mato Grosso. Departamento de Matemática, Universidade de Brasília. Brasília: 2011.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Leticia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RAMOS, Marise O Ensino Médio ao longo do século XX: um projeto inacabado. In: STEPHANOU, Maria. BASTOS, Maria Helena Câmara. (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, v III: séc. XX, 4ªed. Petrópolis: Vozes, 2011.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Trad. de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

Rio Grande do Sul. Secretaria de Estado da Educação. **Proposta Pedagógica para o Ensino Médio Politécnico e Educação Profissional Integrada ao Ensino Médio – 2011-2014** – Porto Alegre, 2011.

Rio Grande do Sul. Secretaria de Estado da Educação. **Sistema Estadual de Avaliação Participativa/Orientações para a elaboração da avaliação institucional**. – Porto Alegre, 2012. – (Caderno SEAP; n.1. Orientações para a elaboração da Avaliação Institucional).

Rio Grande do Sul. Secretaria de Estado da Educação. **Sistema Estadual de Avaliação Participativa/Orientações para a elaboração da avaliação institucional**. – Porto Alegre, 2012. – (Roteiro para Avaliação Coletiva das Dimensões Institucional da Escola)

ROSE, Nikolas. **Numbers. Powers of Freedom: reframing political thought**. Cambridge. 1999. p. 197-232.

SANTOS, Boaventura de S. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. São Paulo: Boitempo, 2007

SANTOS, Boaventura; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SASSEN, Saskia. The global inside the national: A research agenda for sociology. In: **ISA Editorial Arrangement of sociopedia**. 2010

SAVIANI, Demerval. A política educacional no Brasil. In: STEPHANOU, Maria. BASTOS, Maria Helena Câmara. (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, v III: séc. XX, 4ªed. Petrópolis: Vozes, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In: **O Impacto das Propostas dos Movimentos Sindicais e Sociais na Conferência Nacional de Educação**. p. 41, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SORDI, Mara Regina Lemes; LUDKE, Menga. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 14, n. 2, 2009.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 19, n. 2, p. 407-420, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive/** Jessé de Souza; colaboradores André Grilo ... [et al.] – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TRAVITZKI, Rodrigo. **ENEM: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar.** Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-28062013-162014/>>. Acesso em: 2013-11-28.

HTTPS

BANCO DE TESES CAPES. Disponível em <bancodeteses.capes.gov.br>. Acesso: 10 de Junho de 2014

INEP. Disponível em: <www.inep.org.br>. Acesso: 15 de junho de 2015

SEAP. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/dados/seap.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2015.

CORREIO DO POVO. Disponível em: <www.correiodopovo.com.br>. Acesso: 15 de junho de 2014