

**POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: IMPLICAÇÕES
SOBRE A PRÁTICA DOCENTE**

Silvia Aparecida De Sousa Fernandes

Eixo 7 - Propostas curriculares e materiais pedagógicos no ensino e na formação de
professores

- Relato de Experiência - Apresentação Oral

Este trabalho apresenta reflexões iniciais de pesquisa em desenvolvimento, quer tem por objetivo a análise do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) sob dois aspectos: sua configuração como parte da política de avaliação externa e a análise dos objetivos e dos conteúdos presentes nas provas de Ciências Humanas e suas Tecnologias. Pretende-se identificar quais os temas, conteúdos e habilidades estão presentes nas provas dessa área, no período de 2008 a 2013. No âmbito deste trabalho, discute-se a instituição das políticas de avaliação externa e os modelos avaliativos que subsidiam estas políticas. Apresenta-se, também, a análise dos documentos do ENEM procurando contextualizar as mudanças instituídas na matriz de referência do exame em 2007. Para isso optou-se pela pesquisa qualitativa, tendo como fontes o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental. A avaliação da educação básica faz parte de um conjunto de políticas educacionais em curso, elaboradas nos anos 1990 no Brasil e em constante redefinição. Identificam-se, naquela década, três marcos referenciais legais que implicarão na redefinição das políticas de educação básica: a promulgação da Lei de Diretrizes de Bases da educação Nacional, Lei nº 9394/96, que amplia, define os níveis e modalidades da educação básica; os Parâmetros Curriculares Nacionais, com diretrizes para diferentes campos do conhecimento e níveis de escolarização; as políticas de avaliação externa da Educação Básica, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que avalia competências e proficiência dos alunos do fundamental e ensino médio. Postula-se que políticas curriculares e de avaliação estão imbricadas, desse modo, faz-se necessária a discussão sobre as implicações dessas políticas sobre a prática docente.

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: IMPLICAÇÕES SOBRE A PRÁTICA DOCENTE

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. UNESP - FFC/Marília, SP.

Introdução

Este trabalho apresenta reflexões iniciais de pesquisa em desenvolvimento, quer tem por objetivo a análise do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) sob dois aspectos: a sua configuração como parte da política de avaliação externa em curso no país e a análise dos objetivos e dos conteúdos presentes nas provas de Ciências Humanas e suas Tecnologias. Pretende-se identificar quais os temas, conteúdos e habilidades estão presentes nas provas de Ciências Humanas e suas Tecnologias, no período de 2008 a 2013.

No âmbito deste trabalho, discute-se a instituição das políticas de avaliação externa e os modelos avaliativos que subsidiam estas políticas. Apresenta-se, também, a análise dos documentos do ENEM procurando contextualizar as mudanças instituídas na matriz de referência do exame em 2007. Para isso optou-se pela pesquisa qualitativa, tendo como fontes o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental.

A avaliação da educação básica faz parte de um conjunto de políticas educacionais em curso, elaboradas nos anos 1990 no Brasil e em constante redefinição. Identificam-se, naquela década, três marcos referenciais legais que implicarão na redefinição das políticas de educação básica: a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional, Lei nº 9394/96, que amplia, define os níveis e modalidades da educação básica; os Parâmetros Curriculares Nacionais, que apresenta currículo nacional para os diferentes campos do conhecimento e diferentes níveis de escolarização; as políticas de avaliação externa da Educação Básica, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que avalia competências e proficiência dos alunos do fundamental e ensino médio.

Políticas curriculares e de avaliação estão imbricadas. Alguns dos objetivos do exame, como instrumento de avaliação e medição da qualidade do

ensino médio no país, são subsidiar a execução de políticas públicas e a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do ensino médio e o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira. Estudos recentes apontam para a redefinição do currículo em decorrência das avaliações externas.

O texto se divide em duas partes: traça-se um histórico das políticas de avaliação da educação básica e o debate sobre a qualidade da educação no Brasil, em seguida, apresenta-se o Exame Nacional do Ensino Médio e os dados referentes à análise da matriz de referência, de 2009. Na última seção, tecem-se as considerações finais.

As políticas de avaliação da educação básica e a promessa de desenvolvimento da educação

Vários grupos de pesquisa e inúmeros pesquisadores no Brasil tem se dedicado ao estudo da avaliação escolar sob os mais diferentes aspectos. Não se pretende aqui trazer um estado da arte ou longa revisão da literatura sobre o tema, mas apresentar um breve histórico sobre as concepções de avaliação e de como se institui no país os modelos de avaliações externas ou avaliações em larga escala, valendo-se de estudos bibliográficos e estados da arte já realizados. Resgata-se as contribuições de Barreto, Pinto, Martins e Duran (2001); Coelho (2008); Bonamino e Sousa (2012); Alavarse, Bravo e Machado (2013); Alves e Soares (2013).

Barreto, Pinto, Martins e Duran (2001) realizaram estudo bibliográfico, com o objetivo de apresentar o estado da arte do tema avaliação educacional nos anos 1990. As autoras identificaram quatro categorias de análise: referenciais e modelos, avaliação na escola e da escola, avaliação de sistema e avaliação de políticas educacionais. No que se refere aos referenciais e modelos teóricos da avaliação educacional, a partir do estudo da arte realizado, apontam tendências nos modelos de avaliação no Brasil, desde a década de 1930, com a criação do Inep (Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

Até da década de 1950, apontam para o predomínio das análises centradas na psicologia. Nesta perspectiva a “[...] aprendizagem é entendida

como mensuração das capacidades individuais, por meio de testes”. Já nas décadas de 1960 e 1970, sob a influência das teorias do capital humano e tecnicismo o foco está no “[...] planejamento voltado para a racionalização do trabalho, com o objetivo de assegurar a eficiência e eficácia do sistema escolar” e o modelo de avaliação por objetivos, a partir de Tyler. (BARRETO; PINTO; MARTINS; DURAN, 2001, p. 52)

Na década de 1980, sob a influência das teorias crítico-reprodutivistas, os estudos sobre avaliação apontam para as implicações das políticas de avaliação na reprodução das condições de dominação da sociedade e, com isso,

[...] ganha sentido a compreensão da realidade escolar com o fito de subsidiar decisões, o que coloca como desafio a elaboração de uma sistemática da avaliação da escola como um todo, apontando a necessidade de romper com o paradigma classificatório em favor de uma avaliação de caráter diagnóstico e da investigação do processo educacional. (BARRETO; PINTO; MARTINS; DURAN, 2001, p. 52)

Esse enfoque, que originou a partir de diferentes concepções teóricas o que foi denominado de “modelos qualitativos” de avaliação ganha, na década de 1990, maior amplitude. Convive, contudo, com outro modelo de avaliação denominado “modelos de avaliação em larga escala”, ou seja, “[...] modelos de avaliação externa e padronizada dos alunos das redes escolares.” (BARRETO; PINTO; MARTINS; DURAN, 2001, p. 52). Diferentemente, portanto, do paradigma anterior, o modelo da avaliação dos resultados da aprendizagem, como também é chamado, demanda e oferece metodologia e instrumentais complexos para serem postos em prática. Ele tem sido associado à idéia da *accountability*, ou seja, de que a produção e divulgação de informações sobre os conhecimentos que os alunos adquirem na escola fazem parte da obrigação que tem o Estado de prestar contas à população sobre a qualidade dos serviços que oferece. Essa informação tem vindo, contudo, estreitamente aliada ao reavivamento do princípio liberal que evoca a garantia da liberdade de escolha pelos pais, da escola que querem para os filhos, como condição fundamental para a proliferação de escolas de melhor qualidade. (BARRETO; PINTO; MARTINS; DURAN, 2001, p. 60).

A avaliação de sistemas, ou avaliações em larga escala, ganhou destaque no país nos anos 1990, com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação

Básica (Saeb) pelo governo federal. Com o objetivo manifesto de aumentar a qualidade na educação básica. A realização do Saeb está sob a responsabilidade do Inep. Divulgados bianualmente, os resultados foram objeto de discussão e pesquisas que apontaram os avanços e problemas desse modelo de avaliação. O Saeb foi instituído em 1990 e realizado a cada 2 anos. Desde 2005 o Saeb passou a ser composto por duas avaliações externas, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), também conhecida como Prova Brasil. Em 2007, o decreto nº 6094, instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a partir dos resultados do Saeb e do Censo Escolar, com o objetivo de mediar a qualidade da educação básica no país.

O relatório do Saeb, de 1999, contextualiza a realização das avaliações dentre diversas ações de política educacional em âmbito nacional, tais como: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Projeto Fundescola, destinado à aquisição de mobiliário para escolas das regiões Norte e Nordeste; o Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE); o ProInfo; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado em 1998 e substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em 2007; os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Médio; o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), o Programa de Aceleração de Aprendizagem, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado em 1995 (BRASIL, 1999).

Dentre os autores que analisam os efeitos do Saeb destacam-se os trabalhos de Freitas (2007), Sousa e Oliveira (2010), Alves e Soares (2013).

Alves e Soares (2013) analisam os resultados das avaliações educacionais externas em larga escala, a partir dos dados Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Para os autores, “a consolidação do Saeb em nível nacional possibilitou que os sistemas de ensino pudessem ser avaliados e comparados quanto ao aprendizado de seus alunos, e não apenas quanto à capacidade de atendimento por meio da expansão da rede de ensino” (p. 180) e desse modo propiciaram um diagnóstico sobre a qualidade da educação no país a partir de unidades amostrais por regiões, estados, redes de ensino e dependências administrativas.

Com as modificações realizadas em 2005, a Prova Brasil passou a contemplar nominalmente os resultados dos estabelecimentos de ensino e dos municípios, o que trouxe consequências em relação à responsabilização dos sistemas e estabelecimentos de ensino.

Alavarse, Bravo e Machado (2013) também trazem resultados de pesquisa que analisou o desempenho de municípios do Estado de São Paulo no Ideb. Os autores discutem a pertinência de modelos de avaliação municipal, tendo em vista que entre os 20 que compuseram a amostra, apenas 6 apresentaram crescimento no Ideb e nos indicadores que o constituem (aprovação e proficiência em língua portuguesa e matemática) e destes, 3 possuem sistema de avaliação externa próprio e 1 deles já o teve. Os autores sugerem que há “[...] uma forte associação entre a existência de avaliação externa e crescimento nos indicadores do Ideb e [...] uma tendência nas políticas educacionais no que se refere à implementação de avaliações externas com vistas ao incremento da qualidade.” (p. 15)

A instituição do Ideb, em 2007, como indicador de avaliação da qualidade de ensino, calculado para os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e o ensino médio corrobora a concepção de responsabilização ou *accountability* dos sistemas e estabelecimentos de ensino. Este modelo ou concepção de avaliação educacional foi apontado por Barreto, Pinto, Martins e Duran (2001) como um dos modelos que se instituíam no país na década de 1990 e que podemos considerar hoje um dos modelos hegemônico, tendo em vista a sua amplitude da avaliação, o modelo oficial de avaliação dos sistemas e estabelecimentos de ensino e as políticas educacionais, inclusive de financiamento da educação e de formação de professores a ele associados.

Neste sentido, Alavarse, Bravo e Machado (2013) afirmam:

Deve-se destacar que essas avaliações externas têm como características, entre outras, a definição de uma matriz de avaliação – na qual são especificados os objetos de avaliação – e o emprego de provas padronizadas – condição para que se sejam obtidos resultados mais objetivos e efetuadas comparações entre redes e escolas, tanto transversal quanto longitudinalmente. [...] Adicionalmente, em algumas redes públicas foram desencadeadas políticas de remuneração diferenciada para profissionais da educação em função dos resultados dos alunos, consolidando um tipo de política

chamada de responsabilização e incrementando o debate em torno da avaliação educacional. (p. 18-19)

Este é um dos aspectos do debate sobre avaliações externas que interessa diretamente à nossa pesquisa, ou seja, a característica que as avaliações externas têm de definição de uma matriz de referência e com isso, a influência que exercem sobre o currículo escolar. No próximo tópico, discute-se o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como avaliação externa e em seguida, destaca-se esta dimensão curricular das matrizes de Ciências Humanas.

O Exame Nacional do Ensino Médio e a definição de matrizes de referência

De acordo com o documento básico do Enem, fazem parte dos objetivos do exame: compor a avaliação de medição da qualidade do Ensino Médio no país; subsidiar a execução de políticas públicas; criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do Ensino Médio e o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira. (BRASIL, 2000)

Esse instrumento de avaliação externa à escola foi criado em 1998 e apresentado como um dos instrumentos de avaliação de qualidade da educação básica no Brasil. A responsabilidade de realização do Enem é do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Desde a sua instituição, este exame passou por várias modificações no que se refere ao seu escopo e teve seus objetivos ampliados.

Podemos entendê-lo no âmbito das reformas no ensino médio no Brasil, promovidas pelo governo federal e pelos governos estaduais desde os anos 1990, a partir das mudanças propostas para a organização dos sistemas de ensino e etapas da escolarização da Educação Básica, trazidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9394/96, tal como discutido na seção anterior.

A LDB assegura a democratização da oferta da educação pública de qualidade; prevê a integração entre modalidades e etapas de escolarização na educação básica (educação como totalidade); e reconhece a necessidade da educação escolar vincular-se ao mundo do trabalho e da prática social (KUENZER, 2010).

Esta lista de programas e ações permite perceber como as preocupações sobre a qualidade, o financiamento e ampliação da oferta na educação básica tem merecido a atenção das políticas públicas recentes.

Dias e Lopes (2003, p. 1158) afirmam que o currículo por competências, assim como a avaliação do desempenho, os conceitos de produtividade, eficiências e eficácia, a valorização e planos de carreira docentes pautadas na política meritocrática “[...] disseminam-se nas reformas educacionais em curso no mundo globalizado.”

Tanto a descentralização como as novas formas de controle têm como objetivo corresponder aos ideais neoliberais: descentraliza-se para diminuir o papel do Estado e reduzir o orçamento; controla-se, por exemplo, por meio do estabelecimento de currículos mínimos para poder ensinar à grande massa da população, os saberes necessários para inseri-los no mercado de trabalho; realizam-se constantes avaliações para obtenção de dados qualitativos e quantitativos que sirvam de parâmetro para a destinação de recursos financeiros vindos dos organismos internacionais e da administração local.

Na matriz de referência para o Enem há uma lista de cinco competências desenvolvidas em 30 habilidades. Apresentam-se, também, como objetos de conhecimento associados às competências e habilidades, os seguintes grandes eixos: diversidade cultural, conflitos e vida em sociedade; formas de organização social, movimentos sociais, pensamento político e ação do Estado; características e transformações das estruturas produtivas; os domínios naturais e a relação do ser humano com o ambiente, representação espacial (BRASIL, 2009).

Destaca-se que os 31 objetos do conhecimento estão organizados em eixos temáticos e não divididos entre os campos do conhecimento (Geografia, História, Sociologia, Filosofia), como ocorre com as demais áreas que compõem o exame (Linguagens, códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias). A análise do documento aponta para a existência de objetos do conhecimento diversificados na área. Estão presentes a relação sociedade/natureza, identidade e cultura, produção do espaço geográfico e suas relações de poder.

Considerações parciais

Entendemos que a análise das políticas curriculares derivadas das políticas de avaliação da educação básica constitui-se um importante tema e objeto de pesquisa, pois pressupõe a compreensão não só do contexto em que são elaboradas, e sua articulação com o global, mas, também, de sua territorialização, de como se realizam no âmbito local. Os conceitos estruturantes e fundamentais na Geografia podem, assim, auxiliar na compreensão das políticas educacionais e de currículo.

Compreender esse processo de elaboração e seleção de conteúdos para a Educação básica e como os professores concebem o currículo e as avaliações externas são, portanto, debates que podem contribuir para a formação e prática docentes.

Referências

ALAVARSE, Ocimar M. BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristine. (jan./abril. 2013) Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. *Estudos de Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. (jan./mar. 2013) Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim Pinto; MARTINS, Angela Maria; DURAN, Marília Claret Geraes. (out./nov. 2001). Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. *Cadernos de Pesquisa*, Rio de Janeiro, n. 114, p. 49-88.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. (abr./jun. 2012) Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388.

BRASIL. MEC/INEP. (2000). *Documento básico ENEM 2000*. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em 10 jun. 2012.

BRASIL. MEC/INEP.(1999). *SAEB 1999*. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <download.inep.gov.br/download/saeb/1999/resultados/saeb99_relatorio.doc>. Acesso em 10 jun. 2012.

BRASIL. MEC/INEP.(2009) *Matriz de referência para o ENEM 2009*. Brasília: MEC/INEP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/nota_consed_novoenem.pdf>. Acesso em 10 jun. 2012.

COELHO, Maria Ines Matos (abr./jun. 2008). Vinte anos de avaliação educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio: avaliação e políticas públicas educacionais*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2013.

DIAS, R. E.; LOPES, A. C. Competências na formação de professores no Brasil: o que (não) há de novo. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.24, n. 85, p. 1155-1177, dezembro de 2003.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

INEP -Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2005). *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)*: fundamentação teórico-metodológica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

KUENZER, A. Z. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, set./2010. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 24 mar. 2011

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (2010). Sistemas Estaduais de Avaliação: Uso dos Resultados, Implicações e Tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822.