



CDD: 371.2

AVALIAÇÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

EVALUATION AND QUALITY OF SOCIAL EDUCATION

Flávia Obino Corrêa Werle¹
Lisandra Schneider Scheffer²
Marilan de Carvalho Moreira³

Resumo

Este texto apresenta um panorama conceitual que situa a importância do conhecimento da realidade escolar como elemento para a reorganização institucional e da avaliação como subsídio para essa reflexividade e para a rearticulação de ações. Situa as políticas públicas em diferentes contextos, destacando o das práticas como *locus* de insubordinação burocrática, no qual emergem processos de contrarregulação, na medida em que se articulam os esforços dos diferentes atores da cena educacional. Está organizado em subtítulos, com destaque à qualidade social da educação debatida como conceito-síntese, incluindo as diferentes dimensões de qualidade, e contido no de qualidade negociada. Por fim, discute o quanto os indicadores de defasagem idade-série instigam a busca de uma educação de maior qualidade social.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Avaliação da educação. Defasagem idade-série.

Abstract

Conceptual overview that places the importance of knowledge as an element of reality school for institutional reorganization and evaluation as a subsidy for this reflection and action for reorganization. Located public policies in different contexts highlighting the practice as the locus of insubordination bureaucratic processes which emerge in a counter-regulation to the extent that articulate the efforts of different actors of the educational scene. It is organized into captions highlighting the social quality of education as a concept discussed synthesis including the different dimensions of quality and contained in the negotiated quality. Finally discusses how the indicators of age-grade gap instigate the search for a higher quality social education.

Keywords: quality of education, educational assessment, age-grade

¹Docente no Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos, bolsista CNPq. E-mail: flaviaw@unisinos.br – São Leopoldo, RS, Brasil.

² Professora da Rede Pública de Educação Básica. E-mail: lisascheffer@hotmail.com – Esteio, RS, Brasil.

³ Professora da Rede Pública de Educação Básica. E-mail: marilan.moreira@yahoo.com.br – Esteio, RS, Brasil.

Recebido em: 12/07/2012 / **Aprovado em:** 17/08/2012.

Iniciamos com um trecho de Freitas et al., que consideram “**o processo de avaliação não como um jogo inevitável de cartas marcadas**, mas como **um campo de forças aberto a contradições** as quais necessitam ser enfrentadas [...] porém é preciso conhecê-lo para melhor lidar com ele, seja nos seus limites, seja nas suas possibilidades” (2011, p. 9, grifos nossos).

CONHECIMENTO, REFLEXIVIDADE INSTITUCIONAL E OS DIFERENTES CONTEXTOS DAS POLÍTICAS

Há muitos focos importantes para reflexão nestas palavras de Freitas. Tomemos preliminarmente o seguinte: conhecer para lidar com o processo de avaliação; conhecer para manejar os limites e as possibilidades dos interesses e das forças que encontramos nos espaços da escola. Sim, destacamos – conhecimento. Um conhecimento produzido de diferentes formas, não numa perspectiva apenas individual, mas de coletivos, que impregna ações institucionais. A reflexividade institucional é a que “envolve a incorporação rotineira de conhecimento ou informação novos em situações de ação que são, assim, reconstruídas ou reorganizadas.” (GIDDENS, 2002, p. 223). Ou seja, há uma constante revisão nas práticas sociais, na medida em que mais amplos e aprofundados conhecimentos são produzidos sobre essas mesmas práticas. As avaliações, por exemplo, produzem informações sobre as práticas e sobre o alcance dos objetivos e das metas e, na forma de conhecimentos articulados aos contextos, refluem sobre as escolas, iluminando as práticas. Portanto, conhecer as práticas sociais de avaliação, as políticas e os processos que as geram, permite reconstruí-las, reorganizá-las, recontextualizá-las. Conhecer as práticas de avaliação é apropriar-se delas e dos resultados que geram, é dar-lhes significado, a elas incorporar peculiaridades decorrentes do conhecimento do coletivo local e dos espaços de fazer.

Cada escola deve tornar-se um centro de reflexão sobre si mesma, sobre o seu futuro [em cada escola deve haver] ... um processo interno de reflexão conduzido pela sua comunidade interna de forma participativa. ... Note-se que não é apenas o professor que deve ser reflexivo – é a escola que precisa ser reflexiva. (FREITAS, 2005, p. 928).

Embora muitas informações estejam disponíveis a partir das avaliações, os dados delas provenientes não são, necessariamente, incorporados, de forma articulada e compreensiva, nas políticas e nas práticas educacionais.

Não há dúvida de que tais esforços, no que se referem à informação e à avaliação, são fundamentais para o avanço da pesquisa educacional no país, para o desenho de políticas públicas que respondam aos problemas prioritários, assim como para o monitoramento e o controle social sobre as políticas públicas. Entretanto, como acontece em outros países da América Latina que estruturaram sistemas de avaliação nesse mesmo período, *o uso efetivo dessas informações como instrumento de tomada de decisões e melhoria do sistema de ensino permanece um enorme desafio.* (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005, p. 230, grifo nosso).

Avançando um pouco mais na reflexão a partir das ideias de Freitas, para melhor lidar e conhecer esta arena de contradições que emerge e contém os processos de avaliação, é preciso considerar o espaço das políticas educacionais onde tais processos se originam, circulam e são recontextualizados. As políticas educacionais envolvem diferentes atores, grupos e instituições e são atravessadas por contingências e discontinuidades. Elas são dinâmicas, temporal e socialmente estruturadas, recortadas em contextos diferenciados, o que revela sua grande complexidade. Retomando as palavras de Freitas e vinculando a esta teorização sobre políticas, reafirmamos que não estamos frente a um jogo inevitável de determinações, mas perante um campo de forças aberto a contradições. Em outros termos, as políticas educacionais e as políticas de avaliação não são um processo formal de cumprimento de regras e normativas, mas, ao contrário, se dão por caminhos diferenciados, vivenciados diversamente, nos vários níveis e instituições educativas.

Depreendemos a complexidade do campo das políticas educacionais e daquelas voltadas para a avaliação, discutindo os contextos que as envolvem. Um dos níveis de formulação das políticas é aquele em que diferentes interesses se manifestam – *contexto de influência*. Alguns se instauram, ganham visibilidade e força nas decisões de política, e outros desaparecem, invisibilizam-se, tornam-se inaudíveis e não são contemplados. É nesse contexto⁴ que elementos voltados para a qualidade social da educação precisam ser tematizados e debatidos, para serem inseridos na agenda de decisões, em que temas sociais e de universalização da educação com qualidade disputam espaço diante de propostas voltadas para alta *performance*, para interesses marcadamente econômicos e de mercado, para perspectivas estritamente meritocráticas. Referimo-nos à autonomia dos governos locais, à cultura da gestão no coletivo escolar, à construção de espaços de participação da comunidade e de inclusão de grupos marginalizados. É nesse contexto que precisamos incluir os temas da evasão, da repetência e da defasagem idade-série, problemas graves em todo o sistema

⁴ Estes contextos têm como base concepções de Stephen Ball (1995, 1998, 2001) e releitura de Mainardes (2006) da obra de Ball.

educacional brasileiro. O jovem que se evade do sistema praticamente não retorna como tema de agenda das políticas educacionais. Os diferentes níveis – ensino superior e educação básica – apenas contabilizam essa perda, sem conseguir identificar e atuar sobre suas causas. Estudo recente (FRITSCH et al., 2012) informa que os alunos do 1º ano do ensino médio que frequentam a escola na idade prevista para a série têm 148% de chance de serem aprovados, e que o problema da defasagem idade-série é mais intenso no noturno, com consequências extremamente nefastas para o jovem.

Outro nível refere-se ao contexto de formulação das políticas ou de produção de textos em que são explicitadas decisões e declarações oficiais de intenção de agir. Ao conjunto de normas⁵ produzidas nesse contexto, designamos ordenamento jurídico, sistema jurídico; ou seja, são normas que mantêm um certo ordenamento entre si, embora não constituam um ordenamento jurídico perfeito, pois

(...) nenhuma lei é suficientemente capaz de, antecipadamente, regular todos os aspectos situacionais, contextuais específicos a serem adotados. [Assim], os Pareceres e Resoluções, por cumprirem um regramento que não poderia estar pontuado para todos os casos e circunstâncias, interpretam a lei diante de casos concretos e arbitram um encaminhamento possível diante de vários possíveis (CURY, 2006, p. 51).

Apesar do caráter genérico das leis e das normas, seus textos são produzidos por negociação, avaliação, reescrita; passam por diferentes comissões, avaliações técnicas, legislativas, consultas a associações e grupos, sendo recortados, acrescidos, substituídos. Por outro lado, ao circularem entre os diferentes níveis da hierarquia dos sistemas, na mídia, entre professores, técnicos e sociedade, os textos das políticas são rearticulados: a eles se agregam outros conhecimentos; ou são fragmentados, e alguns fragmentos são associados a elementos de outros textos, havendo ênfases e ressignificação de seus conteúdos. Ademais, os textos legais não estão isentos de controle posterior de sua constitucionalidade, uma vez que há sempre a possibilidade de questioná-los. Uma discussão na linha do direito e da normatividade admite que “a norma encontra-se em estado de potência involucrada no texto e o intérprete a desnuda. Neste sentido – isto é, no sentido de desvencilhamento da norma de seu invólucro: no sentido de fazê-la brotar do texto, do enunciado – é que afirmo que o intérprete ‘produz a norma’.” (GRAU *apud* CURY, 2006, p. 50). Na linha de reflexão que

⁵ Texto e norma não se identificam. A norma é interpretação do texto normativo. A interpretação é, portanto, atividade que se presta a transformar textos – disposições, preceitos, enunciados – em normas. Daí, como as normas resultam da interpretação, o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, um conjunto de normas (GRAU *apud* CURY, 2006, p. 55).

fortalece o caráter construtivo e inovador da interpretação dos textos legais, há que referir as possibilidades apontadas pelo novo direito alternativo, que, em sentido amplo, é entendido como a “atuação jurídica comprometida com a busca de vida com dignidade para todos, ambicionando emancipação popular com abertura de espaços democráticos, tornando-se instrumento de defesa/libertação contra a dominação imposta” (CARVALHO, 1992, p. 89). Para Rodrigues (1993, p. 148), o direito alternativo

não nega o princípio da legalidade, mas propõe a utilização do direito positivo vigente e de suas instituições de forma alternativa, no sentido de propiciarem uma prática jurídica emancipadora, voltada aos segmentos sociais menos favorecidos. Em outras palavras: não busca fazer revolução via Direito e sim produzir interpretações progressistas desse objeto. [...] Nesse sentido seus membros buscam utilizar o ordenamento jurídico vigente de forma diversa da predominante, numa direção emancipadora, colocando o Direito ao lado dos que não têm poder. O jurista alternativo deve utilizar-se das lacunas, imprecisões, incoerências, contradições, vagezas e ambiguidades do direito positivo em favor da classe trabalhadora, protegendo e consagrando práticas emancipadoras. É um movimento que busca, pela via interpretativa, a ampliação dos espaços democráticos existentes no ordenamento jurídico – é a procura da normatividade utilizável.

O contexto da formulação legal, portanto, não está irremediavelmente fixado, não é estático. Mesmo no âmbito da estrutura normativa, textos legais interpretam outros textos legais. Por exemplo, pareceres e resoluções “interpretam textos ora pouco claros na lei, ora tendentes a solucionar casos não previstos em lei como controvérsias a propósito de uma matéria, ora aclimatando-os a uma realidade específica mais próxima do cidadão” (CURY, 2006, p. 53).

O contexto das práticas é aquele que se processa na escola, bem como no funcionamento de departamentos da hierarquia dos sistemas e entre estes e os estabelecimentos de ensino. Nele, professores, escolas, departamentos, “desnadam a norma”, interpretam-na para seus contextos, conforme condições e conhecimentos disponíveis. Nele, as políticas sofrem inumeráveis variações, passam por diferentes graus de apropriação, modificam-se, em decorrência da intensidade, do entusiasmo e dos interesses locais. Estes contextos de prática, entretanto, estão encharcados dos valores e das funções sociais impostas à escola pelo seu entorno, pela sociedade na qual está inserida, valores conflitantes entre si, envolvendo inclusão/exclusão, iniciativa/submissão, individualismo/ação coletiva, competição/colaboração, consumismo/preservação. Ou seja, os contextos de prática não são isentos de contradições, e neles os fazeres transformadores voltados para a qualidade social da educação precisam incorporar reflexividade.

ESCOLA, AUTONOMIA E FUGA AO NORMATIVISMO

Lima (2001, p. 62) auxilia no adensamento teórico e na compreensão do contexto de prática, ao reconhecer um longo percurso e o complexo processo de comunicação entre a concepção normativa das políticas e sua execução em espaços escolares. Para ele, há uma invulnerabilidade dos professores a regras. Os educadores, como atores em espaços escolares, têm capacidade para ignorar ou redefinir regras e a possibilidade de, em grupo ou individualmente, fazer uso estratégico do espaço de interpretação daquelas que não produziram. A distância social e de poder entre os atores dos sistemas de ensino (hierarquia e escolas) pode ser favorável a uma mais intensa interpretação e reinterpretação de regras e de políticas, podendo propor normas alternativas. A escola, como um espaço de prática, pode ser um *locus* de resistência à reprodução normativa, o que decorre do importante papel dos atores, suas negociações e insurgências, uma vez que a ação organizacional não ocorre por referência direta a regras formais, legais, produzidas de forma supraorganizacional. Há simultaneidade entre a imposição normativa externa – normativismo – e a infidelidade normativa ou fuga do normativismo, pois os atores produzem regras hetero e autoproduzidas, o que põe em xeque a produção e a reprodução externas perfiladas estritamente às normas.

Retomando as ideias de Freitas et al. (2011), os processos de avaliação e, acrescentamos nós, as práticas de políticas educacionais são um campo de forças aberto a contradições, as quais necessitam ser enfrentadas. O enfrentamento se faz de diversas formas, incluindo a via interpretativa, que pode ampliar os espaços democráticos, e a fuga ao normativismo nos espaços de prática. Os graus de aplicação e entusiasmo local, a infidelidade normativa, a invulnerabilidade de certos professores a regras e sua capacidade de ignorar e redefinir normas reforçam-se e possibilitam o exercício da autonomia dos coletivos e das instituições de ensino. “A autonomia é importante para a criação de uma identidade de escola, de um *ethos* científico e diferenciado que facilite a adesão dos diversos atores e a elaboração de um projeto próprio” (NOVOA, 1992, p. 26). A autonomia encaminha para a produção de regras próprias, conforme condições locais e valores compartilhados. Ela possibilita o enfrentamento das contradições e a conflitualidade das forças que perpassam as práticas sociais, inclusive as de avaliação. A autonomia permite a formulação de estratégias de ação para o enfrentamento de problemas específicos; possível no contexto das práticas e recomendada na legislação, essa autonomia é uma dimensão da qualidade social da educação.

Para reforçar a ideia de autonomia, cumpre lembrar que a Lei 9394/96 (BRASIL, 1996), em seu artigo 14, possibilita, a todos os estados e municípios que organizarem seus sistemas de ensino, definir as normas da gestão democrática do ensino público, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os princípios de participação dos profissionais da educação, na elaboração do projeto pedagógico da escola; e das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Ademais, o artigo 15 da mesma Lei determina que os sistemas de ensino assegurem às unidades escolares públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira.

Para aprofundar a discussão sobre o contexto de práticas, recorremos a Certeau, que traz importante aporte teórico para compreender os sentidos que os atores atribuem a seus fazeres. Ele interroga as operações das pessoas comuns, dos usuários os quais ele se nega a tomar como entregues à passividade e à disciplina (CERTEAU, 2011, p. 37). No dizer de seu apresentador, Luce Giard, Certeau “manifesta a recusa da uniformidade que um poder administrativo gostaria de impor em nome de um saber superior e do interesse comum” (CERTEAU, 2011, p. 13).

Mas... como este autor manifesta esta recusa da uniformidade? Por sua preocupação com a identificação de microdiferenças onde tantos outros identificam obediência e uniformização. Por sua percepção dos usos, das operações de apropriação, de reapropriação, de subversão, de consumo, de recepção, das microrresistências, das microliberdades, das resistências e das inércias, todas estas variantes encaradas como “modos de praticar”. Refere esses modos de praticar como uma metáforização da ordem dominante, como uma equivalente às regras e imposições externas. Ou seja, ao mesmo tempo uma ordem é exercida e burlada. Entretanto, o próprio Certeau alerta: “o exame das práticas não implica um regresso aos indivíduos”, pois “a questão tratada se refere a modos de operação ou esquemas de ação e não diretamente ao sujeito que é o seu autor ou seu veículo” (CERTEAU, 2011, p. 37-38).

Certeau enfatiza⁶ a necessidade de analisar a forma como aqueles que não produzem as políticas nem ocupam espaços de poder formal, mas estão na linha de frente como “subalternos” – no caso da educação, escolas, professores e demais atores –, manipulam e se utilizam dessas políticas, ainda que vivam dentro delas.

⁶ Certeau dialoga criticamente com a produção de Bourdieu e de Foucault, argumentando sobre a importância das artes do fazer. O trecho transcrito demonstra seu posicionamento em relação às ideias de Foucault.

Se é verdade que por toda a parte se estende e se precisa a rede da “vigilância”, mais urgente ainda é descobrir como é que uma sociedade inteira não se reduz a ela: que procedimentos populares (também “minúsculos” e cotidianos) jogam com os mecanismos da disciplina e não se conformam com ela a não ser para alterá-los; enfim, que “maneiras de fazer” formam a contrapartida, do lado dos consumidores (ou “dominados”?), dos processos mudos que organizam a ordenação sócio-política. (CERTEAU, 2011, p. 41, grifos do autor).

Até aqui afirmamos, portanto, que as políticas educacionais e, dentre elas, as de avaliação não são um espaço de determinação. As políticas são ações que se produzem e movem em diferentes contextos. Valorizamos o contexto de práticas no qual há espaços de autonomia, de insubordinação, de apropriação e recontextualização. Ali ocorrem as operações de recepção, microrresistências, inércias, diferentes modos de praticar que são metáforas da ordem estabelecida e que manifestam, a um só tempo, o exercício e a burla da lei e da norma. Valorizamos o contexto das práticas onde se constrói a qualidade da educação, uma qualidade que envolve, a um só tempo, qualidade de rendimento, de gestão, de projeto político-pedagógico; uma qualidade social que inclui necessariamente negociações.

AValiação E PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES

Reconhecendo que há três níveis de avaliação em educação – a avaliação da aprendizagem realizada em sala de aula, a avaliação institucional do conjunto do estabelecimento de ensino e a avaliação em larga escala ou avaliação de redes de ensino (FREITAS et al., 2011) –, mas reconhecendo também os contextos das políticas e a importância dos contextos de prática, nos quais o saber fazer se manifesta de múltiplas formas – como incorporação de conhecimento em situações novas de ação; como apropriação, subversão, insubordinação burocrática – e nos quais o conhecimento é produzido, alimentado, rearticulado, discutimos o tema avaliação e qualidade social da educação.

Poderíamos, por certo, privilegiar o fazer pesquisa, destacando a reprodução que se faz presente nas políticas educacionais, desde as influências internacionais e de organismos multilaterais, até a padronização de instrumentos de avaliação de redes de ensino, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB; a Prova Brasil; a Provinha Brasil; o Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM, para citar alguns. Poderíamos, inclusive, arrolar uma série de situações que demonstram práticas de homogeneização, de gerencialismo, de foco na meritocracia, no produtivismo e na mercantilização da educação, de alguma forma associadas a provas e testes utilizados nas redes de ensino.

Sabemos que as avaliações em larga escala se superpõem e multiplicam e que, com elas, se articulam processos de centralização e homogeneização. Sabemos também que essas políticas e avaliações produzem indicadores sintéticos⁷ (como IDEB, IGC⁸), muitas vezes divulgados e assumidos como legítimos, autênticos e verdadeiramente representativos da realidade educacional, os quais facilitam processos comparativos (*ranking*) entre instituições e sistemas. Observamos que, constantemente, associam-se a essas práticas prêmios e punições ou verificam-se casos que responsabilizam punitivamente certos atores que não alcançam altos índices, vinculando escores baixos a demissões, a fechamento de escolas e cursos.

O próprio processo de avaliação em larga escala corresponde a uma característica do mundo atual. As avaliações produzem e alimentam bancos de dados, esquadrihando e controlando ações e práticas. Por outro lado, os dados delas provenientes informam sobre as defasagens e apontam necessidades, subsidiando a reflexividade institucional, exigindo novas rearticulações políticas.

RUMO À IDEIA DE QUALIDADE SOCIAL NA EDUCAÇÃO

Argumentamos que a qualidade decorre da articulação de perspectivas qualitativas e quantitativas; ademais, “a qualidade não é optativa no serviço público. É uma obrigação” (FREITAS et al., 2011, p. 79). Ou seja, a educação é um bem social que o Estado deve garantir. Garantia esta que, necessariamente, tem que apresentar qualidade em termos de oferta a todos em nível consistente, não apenas num limiar mínimo. A qualidade como obrigação no serviço público apresenta duas faces: a da regulação de parte do poder público e a correspondente responsabilidade dos governantes e a da contrarregulação por parte de todos aqueles que constroem os diferentes contextos de prática.

“Contrarregulação não é a mera obstrução ou um movimento de ‘fechar as fronteiras da escola’ com relação às políticas centrais, penalizando o usuário do sistema público” (FREITAS, 2005, p. 912). A contrarregulação é dinâmica, na linha da infidelidade normativa

⁷ Os indicadores sintéticos aglutinam dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou a diferentes dimensões da realidade social, como, por exemplo, podemos citar o IDH que articula avaliações da situação da saúde, educação e renda (JANNUZZI, 2009, p.22, ss).

⁸ CPC - Conceito Preliminar de Curso - composto por diferentes variáveis, que traduzem resultados da avaliação de desempenho de estudantes, infraestrutura e instalações, recursos didático-pedagógicos e corpo docente. Composição – Enade. IGC - Índice Geral de Cursos – baseado na média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada IES, sintetiza, num único indicador, a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado da mesma IES. IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - desempenho do estudante na Prova Brasil e em taxas de aprovação.

de Lima e das práticas do fazer de Certeau. Entende-se contrarregulação, com Freitas, como uma

resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra-regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. (FREITAS, 2005, p. 912).

Argumentamos que a qualidade envolve o domínio do português e da matemática, mas, também, dos demais componentes curriculares, além de estratégias de desenvolvimento humano, numa perspectiva crítica e emancipadora, propiciando condições de inserção social, igualdade e justiça. Nossa argumentação dialoga com Stoer (2006, p. 148), quando afirma: “uma escola mais democrática pode incorporar a escola meritocrática não só como um obstáculo a ser vencido, mas também, e sobretudo, como uma estratégia para seu próprio desenvolvimento”. Assim, “a qualidade da escola depende, também, da qualidade social que se consegue criar no entorno da escola” (FREITAS et al., 2011, p. 79, grifo nosso), bem como dos processos de gestão e de interação gerados no interior desta. A qualidade da educação e, portanto, sua qualidade social está diretamente relacionada ao Projeto Político-Pedagógico promovido, organizado, desenvolvido e avaliado no coletivo, a partir de processos de reflexividade da comunidade escolar, nos quais são utilizados os dados dos diferentes níveis de avaliação – de sala de aula, institucional e de larga escala ou de sistemas de ensino. Os contextos de práticas são espaços de protagonismo de coletivos nos quais a “qualidade negociada”⁹ pode ser construída e articulada na perspectiva de contemplar a qualidade social da educação.

Em estudo do estado da arte em políticas docentes no Brasil, Gatti, Barreto e André (2011) referem o quanto as políticas universais, como as de foco na igualdade e na equidade, precisam estar articuladas, para alcançar a qualidade social da educação. A argumentação voltada para a noção de qualidade social da educação decorre da compreensão de que esta é um direito humano e um bem público que permite o exercício dos outros direitos humanos, pelo que ninguém deve ser excluído dela.

⁹ “Qualidade negociada” é um termo utilizado por Freitas et al. (2011, p. 36) para referir práticas com determinadas características - negociáveis, participativas, autorreflexivas, contextuais, processuais e transformadoras. A qualidade negociada é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola (FREITAS, 2005, p. 911).

Isso implica garantir acesso à escolarização, uma escolarização que revele boa qualidade formativa, que pratique a não discriminação, que trabalhe com o paradigma da progressão dos estudantes, que desenvolva atitudes cooperativas e participativas, que tenha finalidades claras no geral e para cada um de seus níveis, que cuide dos processos de ensino e de aprendizagem, que os processos educacionais escolares tenham pertinência, que sejam significativos (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 27).

Portanto, o direito à educação é necessariamente o direito à educação de qualidade, a qual envolve conhecimentos básicos para a interpretação do mundo. Ou seja, “a qualidade social da educação é advogada para as políticas educativas como um conceito associado às exigências de participação, democratização, inclusão, bem como à superação de desigualdades e injustiças” (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 38).

Silva (2009, p. 224) trabalha com indicadores de qualidade social na educação, apresentando-os em dois eixos. O dos determinantes externos (fatores socioeconômicos, fatores socioculturais, financiamento público adequado, compromisso dos governos com a formação docente, valorização de carreira, conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações) e os que são elementos internos à educação, tais como organização do trabalho pedagógico, gestão da escola, projetos escolares, interlocução das escolas com as famílias, política de inclusão, trabalho colaborativo, colegiados escolares.

Nosso argumento em relação à qualidade social é que, necessariamente, precisa incluir um alto padrão de desenvolvimento cognitivo, bem como as características listadas por Silva (2009). O conjunto de argumentos até aqui apresentados nos posicionam claramente no contexto da prática, no qual os atores apresentam microrresistências, insubordinações, descontextualizações e recontextualizações de normas; são articuladores de projetos de autonomia, de contrarregulação; e trazem para a prática a defesa da qualidade social da educação.

REFLETIR SOBRE INDICADORES PARA UMA ESCOLA DE MELHOR QUALIDADE

Na última parte deste texto¹⁰ e com base nos pressupostos anteriormente apresentados, discutiremos a questão da defasagem idade-série como um indicador que demanda estratégias urgentes de intervenção nos espaços de prática; um indicador a respeito

¹⁰ Esta seção do artigo está relacionada aos debates desenvolvidos por um grupo de pesquisadores vinculados ao projeto em rede, Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática, 2011 a 2014 – ligado ao Observatório de Educação INEP/CAPES –, articulando quatro IES: UPF, Unioeste, Unesp, Unisinos.

do qual a reflexão é necessária, em todos os níveis e todas as escolas do país, pois ele denota as lacunas de atendimento educacional dos sistemas de ensino e interfere diretamente na qualidade social da educação e nas possibilidades de cidadania da população. Destaca-se que o foco não é discutir a defasagem idade-série voltada apenas para a melhoria de fluxo dos alunos – a preocupação exclusiva com a melhoria de índices colide com a ideia de qualidade social da educação –, mas tem em vista agregar qualidade social às medidas de desempenho, de forma que os alunos tenham aprendizagens significativas. A discussão do problema da defasagem idade-série é no sentido de desvelar a “inclusão excludente” (SAVIANI, 2007, p. 440) que se faz nos sistemas de ensino, de romper com o “padrão pobre de não fracasso” (SPOZATI, 2000, p. 25), com as práticas de “eliminação adiada” (FREITAS, 2007, p. 972) e com as condições de inclusão precária (MARTINS, 1997). Ou seja, identificar e analisar uma problemática que existe nos sistemas de ensino sob um “véu de igualdade de oportunidades” (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 38) e que impede a qualidade social da educação.

Se olharmos para os dispositivos legais veremos, com alento, a extensão da obrigatoriedade. A proposta de extensão da obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos indica que, no contexto da formulação legal, uma dimensão da qualidade social é indiretamente referida. Entretanto, tal declaração legal colide com o referente empírico de evasão, repetência e defasagem idade-série, presente nos sistemas de ensino e nas escolas.

DISCUTINDO DADOS DE PESQUISA: UM CASO NO RIO GRANDE DO SUL

Dados do projeto de pesquisa que estamos desenvolvendo, vinculado ao Observatório de Educação INEP/CAPEs, indicam, em nível de redes municipais, a extensão do problema da defasagem idade-série.

Tomemos o exemplo de um município da grande Porto Alegre, que tem uma população de 80 mil habitantes, uma taxa de 93,8% de escolarização da população de 7 a 14 anos e de 43,4%, na faixa de 15 a 17 anos. A rede municipal atende 8.163 alunos no Ensino Fundamental, com 17 escolas, e, em todas elas, o problema da defasagem idade-série está presente, alcançando, em alguns casos, quase a metade do contingente de alunos da escola. Há três escolas com defasagem entre 40% e 48%; cinco escolas, entre 30% e 39%; seis escolas, entre 20% e 29%; três escolas, entre 10% e 19%; e é de 30% a média de alunos com defasagem idade-série nas escolas da rede municipal.

Se verificarmos como esta distorção se distribui entre as séries, temos que, na 5ª série/6º. ano¹¹, as taxas são maiores, embora, de maneira geral, elas permaneçam até a 8ª série/9º ano.

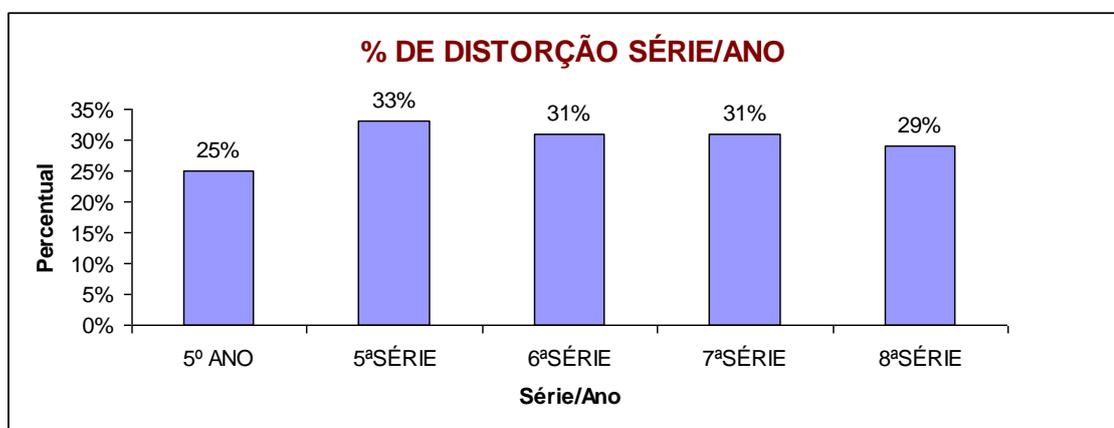


GRÁFICO 1 – Taxa de defasagem idade-série, por série/ano, em rede municipal da grande Porto Alegre, RS - 2010¹²

A situação é percebida pela administração municipal, que propõe uma série de políticas, tais como: Ação Integrada para Adolescentes; Turma de Aceleração durante o dia; Reformulação da EJA, com matrícula por disciplina; Laboratório de Aprendizagem; Projetos Multidisciplinares, com análise de livros específicos; teatro, dança, debates e seminários voltados para temas de interesse. Há também projetos que abrangem a integração das séries, como feiras e seminários, bem como projetos específicos, coordenados pelo Serviço de Orientação Educacional, como organização e horários de estudos, conselho de classe participativo.

As escolas também fazem propostas específicas: trazer a família para dentro da escola; ampliar o número de projetos interdisciplinares e inovadores focados nesses alunos; motivar mais os estudantes, pela adoção de métodos mais atraentes; utilizar mais intensamente o Laboratório de Aprendizagem e, em alguns casos, quando ocorre evasão, acionar o conselho tutelar.

Analisando o caso de um dos maiores estabelecimentos de ensino dessa rede, em termos de matrículas (927 alunos), vemos que 20% dos alunos estão em defasagem idade-

¹¹ O Ensino Fundamental de 9 anos está sendo progressivamente implantado nessa rede e por isso a nomenclatura série/ano aparece ao longo do texto pois designam diferenças decorrentes da implantação desta política educacional.

¹² FONTE – Elaborado pelas autoras deste texto, com base em dados coletados em dezembro de 2009 e tabulados em fevereiro de 2010

série, mas a situação é mais crítica na 5ª. série, excedendo, inclusive, a média geral do município nessa mesma série.

TABELA 1

Taxa de defasagem série/ano, em um estabelecimento de uma rede municipal da grande Porto Alegre /RS¹³

<i>Série</i>	<i>Nº de alunos</i>	<i>%</i>	<i>MF</i>
1º ano	2	2,70%	74
2º ano	6	5,66%	106
3º ano	9	8,82%	102
4º ano	24	18,32%	131
5º ano	27	22,88%	118
5ª série	52	44,07%	118
6ª série	25	23,15%	108
7ª série	29	29,59%	98
8ª série	15	20,83%	72
TOTAL GERAL	189	20,39%	927

Nessa rede municipal, o ensino de nove anos está em implantação progressiva. No 5º. ano, onde é esperado que o estudante tenha a idade de 10 anos, há vinte e sete alunos com defasagem, ou seja, com idades entre 13 e 18 anos. Na 5ª. série, em que a idade prevista é de 11 anos, há cinquenta e dois estudantes com idade fora do previsto, de 14 até 17 anos; e, nas séries seguintes, há alunos com 18 e 19 anos. Ademais, jovens de 14 e 15 anos matriculados no 3º. ano do Ensino Fundamental convivem com colegas de 8 anos. Tal situação provocou um processo de reflexividade interna na escola, liderado pela supervisão e pela orientação educacional, articulando o grupo de docentes.

Como forma de contrarregulação, a escola constituiu várias estratégias, dentre as quais discutiremos uma, especificamente. Trata-se de uma estratégia pedagógica, que propõe a releitura e uma proposta diferenciada de avaliação e estruturação do Conselho de Classe e envolve corpo docente, discente, técnico-administrativo e pais da escola - uma proposta abrangendo o coletivo, na vertente do que Freitas designa de “qualidade negociada”. A estratégia envolve a releitura e uma proposta diferenciada de avaliação e estruturação do Conselho de Classe. O depoimento sobre a experiência é dado pela supervisora da escola que, juntamente com a orientadora educacional, liderou a proposta.

¹³ FONTE – As autoras.

O trabalho foi realizado com 550 alunos dos anos finais da escola – do 6º. ano até a 8ª. série, com um grupo de 30 professores, e já vem se desenvolvendo ao longo de três anos letivos. O projeto político-pedagógico da escola foi o elemento-base para reexaminar as ações pedagógicas, projeto esse retomado com os professores nas reuniões pedagógicas semanais. O grupo utilizou informações de diferentes origens, analisando indicadores externos, indicadores levantados pela própria escola e a aprendizagem dos alunos. As ações envolveram muito de perto o Conselho de Classe, que surge, neste caso, desdobrado e explorado de diferentes formas, ao longo do ano letivo, o que demonstra um traço de autonomia criativa e propositiva da comunidade escolar.

O trabalho no Conselho de Classe se inicia traçando um perfil de cada turma. Ou seja, a supervisão pedagógica e os professores indagam-se como está a turma na questão cognitiva. Cada docente consulta seus registros acerca de seus alunos, momento em que surgem relatos de algumas questões de indisciplina, embora o foco seja a aprendizagem. Esse momento inicial é chamado de pré-Conselho de Classe e se caracteriza por um trabalho coletivo que reúne professores de todos os componentes curriculares. A questão é como apresentar para os alunos os resultados e as possibilidades de melhoria numa forma lúdica e mais facilmente compreendida por eles, referida em números e médias, mas não centrada exclusivamente neles.

Com a preocupação de comunicação e envolvimento dos alunos, o grupo estabeleceu uma tabela com cores, sendo o verde indicativo de desempenho acima de média; o vermelho, abaixo da média; e o amarelo, na média. Os professores vão trabalhando critérios de aprendizagem e estabelecendo, aluno por aluno, a cada componente curricular, o desempenho correspondente. É um trabalho de grande dedicação e reflexividade por parte do corpo docente. É um modo de praticar que olha enfaticamente para o aluno e reúne forças e energias de diferentes segmentos da comunidade escolar, no sentido de ajudá-lo em sua aprendizagem e em sua vida escolar.

Posteriormente, a supervisora e a orientadora desencadeiam o que chamam de “pós-pré-Conselho”, que consiste na visita a cada uma das turmas. É um trabalho voltado para os alunos e realizado juntamente com o professor regente: “*Bom, pessoal, o aluno que está aqui está assim, assim e assim*”. Dialogando com os alunos, os professores analisam os aspectos relevantes alcançados e os que precisam melhorar. Os alunos registram essas informações – pois todo o trabalho depende do comprometimento de cada estudante – e têm cerca de um



mês, um mês e meio para “correr atrás”. Nas palavras da supervisora, os diálogos se encaminharam assim.

“Bom, hoje na disciplina tal eu estou em amarelo”. O que é o amarelo? É a média. Então a gente faz toda uma retomada com eles. “O que é o aluno médio? O que é o profissional médio? É isso que vocês querem?” Então a gente faz toda uma conversa.

A par desse trabalho, que se inicia com os professores e envolve os alunos, há ações que se estendem às famílias. É um trabalho que focaliza os alunos em situação de “vermelho” e aqueles que apresentam atitudes que poderíamos considerar de indisciplina – como expressou a supervisora *“uma coisa leva a outra, o aluno que está desinteressado e desmotivado acaba sendo indisciplinado também”*. Ou seja, a escola analisa a totalidade do comportamento dos alunos, tendo em vista a busca de uma qualidade social da educação. Como inspiração desse movimento coletivo, está a ideia de que a avaliação não é um jogo de cartas marcadas e é preciso energia e estímulo para envolver os alunos na consolidação de aprendizagens significativas para sua vida. Assim, mediante uma convocação aos pais e responsáveis, é realizada uma reunião na qual são apresentadas as planilhas.

Dizemos [aos pais] que não está fechado ainda, tem um mês para o filho de vocês e para vocês acompanharem tudo isso. Quem está no vermelho pode ir para o verde, quem está no amarelo pode ir para o verde e o verde significa sessenta e um, então eu posso chegar ao cem. (supervisora)

O ambiente é de debate e aberto a perguntas, mas requer comprometimento, inclusive dos pais, que assinam um termo de responsabilidade. Muitos deles consideram que os filhos do 6º. ano à 8ª. série já são grandes e já sabem gerir sua vida escolar. Mas *“é nesse momento que a família precisa e deveria acompanhar ou eles se perdem pelo caminho”*, contra-argumentam os professores, num esforço de envolver os pais na vida escolar dos filhos.

Posteriormente, o resultado desse trabalho volta para o Conselho de Classe, onde são apresentadas as planilhas das cores do pré-Conselho, as quais são comparadas, agora no Conselho de Classe. É uma estratégia trabalhosa para a equipe técnica e para os professores, mas permite acompanhar, em minúcia, a aprendizagem de cada aluno. Assim afirma a supervisora: *“A gente questiona algumas coisas, tanto para os professores como para os alunos: Houve avanços? Todos foram envolvidos, ocorreu aprendizado? O que a gente pode melhorar?”*.

Ao final de cada trimestre, é feito um gráfico de aprendizagem – por turma e por componente curricular –, com os resultados do trabalho. A análise por turma ocorre em reunião pedagógica, no coletivo, com todos os professores; e, por componente curricular, a análise é feita individualmente com o professor. Enquanto isso, a orientadora analisa esses gráficos com os alunos.

No segundo trimestre, além de tudo isso, é realizado um Conselho individualizado com os alunos, os pais e os professores. É composta uma agenda de reuniões com os pais (pai, mãe, algum responsável pelo aluno), o aluno e todos os professores, a orientadora e a supervisora. Iniciada a reunião, cada professor analisa como o aluno está, e família e estudante são ouvidos juntos. São realizados registros dessa reunião e todos assinam um termo de compromisso, ficando uma cópia com a escola e outra com a família. Essa fase individualizada do Conselho de Classe é realizada apenas no segundo trimestre do ano.

Nessa escola, há também um Laboratório de Aprendizagem, que é ofertado no turno inverso ao das aulas. Nele há uma professora específica, uma psicopedagoga que trabalha com pequenos grupos (cinco, seis alunos), de forma a, em diálogo com a professora da turma que cada aluno frequenta, diagnosticar com clareza as dificuldades individuais e propor atividades específicas para cada um.

Neste exemplo, pode-se identificar um projeto que se propõe a construir uma qualidade negociada, uma qualidade não apenas voltada para o desempenho em matérias específicas, mas que apreende o aluno como uma totalidade. É um projeto que não se esgota nesta breve descrição de Conselho de Classe e de Laboratório de Aprendizagem, mas que apresenta, por meio destas duas estratégias, uma proposta concebida autonomamente, visando à qualidade social para os alunos e a comunidade local. Há muito a ser feito, pois os índices de defasagem idade-série são altos, mas as estratégias estão cercado os problemas de reprovação e abandono escolar, que acabam por produzir a defasagem idade-série, problema que os alunos carregam consigo por toda a vida escolar.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. Cidadania global, consume e política educacional. In: SILVA, Luiz Heron da. (Org.). **A escola cidadã no contexto globalizado**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121 – 137.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99 – 116, jul./dez. 2001.

BALL, Stephen J. Mercados educacionais, escolha e classe social: Mercado como estratégia de classe. IN: GENTILE, Pablo. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. P. 196 – 227.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

CARVALHO, Amilton Bueno de. **Magistratura e Direito Alternativo**. São Paulo, Editora Acadêmica, 1992.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer**. 17 ed. Rio de Janeiro, RJ; Petrópolis: Vozes, 2011.

CURY, Carlos Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

FREITAS, Luiz Carlos de. et al. **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

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, out.2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.26, n. 92, p. 911-933, out.2005.

FRITSCH, Rosangela et al. **Indicadores de qualidade e educação básica: taxa de distorção idade-série no ensino médio em escolas públicas de São Leopoldo**. São Leopoldo: Unisinos, 2012. (Relatório de pesquisa). Circulação restrita.

GATTI, Bernardete Angelina, BARRETO, Elba Siqueira de Sá, ANDRÈ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2002.

JANNUZZI, Paulo **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2009.

- LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**. São Paulo, SP: Cortez, 2001.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-94, 2006.
- MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo, SP: Paulus, 1997.
- NOVOA, Antonio. **Vidas de professores**. Lisboa: ASA, 1992.
- RIBEIRO, Vera Masagão, RIBEIRO, Vanda Mendes, GUSMão, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, abr. 2005.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Ensino jurídico e direito alternativo**. São Paulo, SP: Acadêmica, 1993.
- SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, v. 29, n. 78, p. 216- 226, ago. 2009.
- SPOZATI, Aldaíza. Exclusão Social e fracasso escolar. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 71, p. 21 – 32, jan.2000.
- STOER, Stephen R. Educação como direito: o papel estratégico da educação pública na construção da igualdade e justiça social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 129-151, jan./jun. 2006.

Como citar este artigo:

WERLE, Flávia Obino Corrêa; SCHEFFER, Lisandra Scheneider; MOREIRA, Marilan de Carvalho. Avaliação e qualidade social da educação. **ETD – Educ. temat. digit.**, Campinas, SP, v.14, n.2, p. 19-37, jul./dez. 2012. ISSN 1676-2592.