

## **O LABORATÓRIO LATINO-AMERICANO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: um mecanismo de integração político-social**

Maria Helena Guimarães de Castro\*  
Maria Inês Gomes de Sá Pestana\*\*  
Maria Alejandra Schulmeyer Marte\*\*\*

### **Introdução**

Nos anos 80, as mudanças nas condições de competição no mercado mundial tornaram mais evidentes as vantagens comparativas das sociedades que haviam elevado a qualidade educativa de seus trabalhadores e dirigentes. O enfrentamento dos novos desafios colocados pelas mudanças em curso afetou intensamente a agenda de reformas e a redefinição das políticas educacionais. Temas como a eficiência do funcionamento das escolas, de modo a maximizar os resultados de alocação dos recursos disponíveis e, sobretudo, a qualidade dos resultados ganharam destaque. Ampliaram-se e aprofundaram-se as análises de eficiência da administração escolar, com ênfase nas mensurações de ganhos de aprendizagens e de eficácia dos currículos e, mais recentemente, as de aquisição e domínio de competências e habilidades cognitivas.

Em conseqüência, esta última década se caracterizou pela enorme importância atribuída aos processos e procedimentos de avaliação

\* Secretária de Avaliação e Informação Educacional.

\*\* Diretora do Departamento de Avaliação da Educação Básica.

\*\*\*Consultora do Projeto MEC/Sediae/Pnud.

do desempenho dos sistemas escolares, originando o desenvolvimento de diversas modalidades de avaliação dos sistemas de ensino, em um grande número de países. Assim, nos Estados Unidos, praticamente todos os estados estão desenvolvendo ou reformulando profundamente seus sistemas próprios de avaliação do desempenho escolar. Da mesma maneira, diversos países europeus têm incluído os sistemas de ensino e sua avaliação nas pautas de negociação de acordos que dão sustentação ao processo de unificação e de reorganização política e econômica, estabelecendo acordos de cooperação mútua na área.

Na América Latina, os sistemas nacionais de avaliação da qualidade da educação começaram a se desenvolver no Brasil e no Chile, a partir de 1988. Os demais países tomaram iniciativas nessa direção somente na década de 90, com a exceção de Cuba, que desenvolve trabalhos nessa área desde 1975. Na verdade, há ainda um baixo nível de experiências acumuladas na região, no campo da avaliação do rendimento escolar, uma vez que as avaliações existentes eram limitadas e específicas, sendo utilizadas basicamente para a promoção e o acesso a níveis educacionais superiores.

No Brasil, pode-se constatar que a ampliação do interesse e das atividades na área de avaliação sistemática do sistema educacional, em todos os níveis de ensino e esferas de governo, vem destacando a avaliação sobretudo como uma atividade política e administrativa. Nesse sentido, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC), assumindo a responsabilidade que lhe cabe, vem estruturando um processo de avaliação da educação básica, em escala nacional, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a fim de fornecer subsídios para apoiar a formu-

lação, a reformulação e o monitoramento de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

### **A reforma dos sistemas educativos nacionais da América Latina e do Caribe**

O *Projeto Principal de Educação na América Latina e o Caribe* atua na região por meio de diferentes programas, tentando unificar critérios com vistas à concretização de seus três objetivos principais:

— Promover a escolarização de todas as crianças em idade escolar e garantir a educação básica.

— Oferecer aos adultos os serviços educativos para sua alfabetização.

— Promover e impulsionar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos.

Sem dúvida, a consecução desses fins e a necessidade de superação da defasagem entre as características dos sistemas educativos e os requerimentos individuais e sociais sempre foram motivo de preocupação de todos os países.

Porém, dificilmente poder-se-ia pensar que cada país atingiria essas metas, em um lapso de tempo relativamente curto, tendo que, ao mesmo tempo, financiar a implantação de um novo sistema, manter o sistema vigente e executar políticas especiais.

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.68, out./dez. 1995

As despesas seriam demasiadamente elevadas, para as quais não haveria fontes de financiamento. Por isso, é tão necessária a realização das reformas educacionais que cada país, a seu modo, vem promovendo nos últimos anos.

O documento *Recomendação para a Execução do Projeto Principal de Educação na América Latina e o Caribe* (Unesco), para o período 1993-1996, analisa as possíveis causas do baixo grau de sucesso das reformas educativas na América Latina. Assinala que os resultados esperados não vêm sendo alcançados em razão da instabilidade das políticas educativas, de sua descontinuidade e da forte dependência de sucessivas autoridades governamentais. Indica, também, as limitações relativas à informação disponível para desenhar estas reformas. Finalmente, aponta para a dificuldade em fazer com que as medidas adotadas realmente produzam efeitos na sala de aula.

Diante da situação descrita, o documento citado sugere algumas alternativas de solução. Em relação à descontinuidade das políticas, sugere a necessidade de estabelecer consensos e acordos básicos na formulação das mesmas. Quanto às limitações da informação, recomenda a implantação de sistemas adequados para a sua coleta e processamento. Finalmente, quanto ao impacto das políticas na sala de aula, na ponta do sistema, recomenda que o desenho da reforma incorpore um componente de condução e acompanhamento sistemático da aplicação e dos efeitos das medidas.

Detectada a necessidade, surgiu depois a possibilidade, por meio dos programas promovidos pela Unesco/Orealc, de desenvolvimento de ferramentas úteis para promover uma gestão educativa

moderna e responsável por seus produtos, tema que está adquirindo crescente relevância nos países da região.

Nesse novo estilo de gestão, é preciso incorporar, como parte integrante dos planos e programas, os níveis de proficiência e os indicadores de qualidade do aprendizado escolar. Conseqüentemente, será necessário aplicar procedimentos de medição e avaliação dos resultados obtidos em cada programa. Além disso, é indispensável definir os indicadores que deverão retroalimentar permanentemente o sistema de gestão para aperfeiçoá-lo, uma vez que a melhoria dos níveis e da qualidade do aprendizado pode ser alcançada através de dois eixos de ação: o institucional e o pedagógico.

Em relação ao eixo institucional, interessa ressaltar o papel fundamental que corresponde aos Ministérios da Educação dos respectivos países na determinação de padrões nacionais cada vez mais exigentes para a escolarização da população. Esses padrões devem estar voltados para o desenvolvimento de aprendizados mais complexos, tais como o pensamento lógico e as competências e habilidades para a resolução de problemas.

Outra responsabilidade de um sistema moderno de gestão escolar é a incorporação de sistemas de medição e avaliação dos produtos do sistema educacional, visto que um sistema educativo, que pretenda antecipar-se às demandas futuras, deverá desenvolver uma política de fomento às inovações que permita incentivar, conduzir, avaliar, sistematizar e divulgar, apropriadamente, seus produtos.

Em relação ao eixo pedagógico, o aprendizado da leitura, da escrita e da matemática parecem ser os indicadores fundamen-

tais da qualidade da educação básica, principalmente para o ciclo formado pelos três ou quatro primeiros anos de escolarização. Esses aprendizados facilitam o acesso à cultura e ao desenvolvimento pessoal, por seu caráter formativo, base para um aprendizado contínuo, necessário à formação de cidadãos competentes, aptos a participar plenamente da vida democrática e do mundo do trabalho.

### **O Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação**

Dando seguimento às recomendações da PROMEDLAC V, realizada em Santiago do Chile, em 8 de julho de 1993, que indicava a necessidade de ser criada uma instância que pudesse unificar critérios em relação às políticas educativas para a América Latina e o Caribe, na VI Reunião Técnica da Rede Regional de Planificação e Gestão Educativa (Replad), realizada de 16 a 20 de maio de 1994, em Campinas, Brasil, foi aprovada a idéia da criação do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação.

#### *O que é o Laboratório*

O Laboratório é um recurso técnico que a Unesco coloca à disposição dos países latino-americanos, constituindo-se um âmbito técnico-político de discussão da problemática do aprendizado e de suas variáveis relacionadas.

O Laboratório foi criado oficialmente no dia 10 de novembro de 1994, na Cidade do México, onde foi estabelecida uma estrutura

de coordenadores nacionais e uma secretaria executiva junto à Oficina Regional de Educação para América Latina e o Caribe (Orealc), sediada em Santiago do Chile, contando com a participação dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

Um trabalho da abrangência do Laboratório requer muitos insumos, tanto técnicos e políticos quanto econômicos. O financiamento das atividades propostas para os próximos dois anos (1997 e 1998) será feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelos governos brasileiro e chileno, com a utilização dos Fundos de Operações Especiais (FOE), do BID destes dois países. Contará, também, com a contribuição da Unesco/Orealc, da Fundação Ford e, ainda, com o aporte de recursos dos demais países integrantes do Laboratório.

#### *Objetivos do Laboratório*

O Laboratório, como um projeto de cooperação regional, tem por objetivo a promoção de processos de gestão educacional comprometidos com a melhoria de resultados e do nível de proficiência dos alunos, o que deverá resultar na elevação dos padrões de qualidade dos sistemas de ensino dos 14 países envolvidos.

São objetivos primordiais:

— A identificação e a avaliação dos padrões do aprendizado escolar para a região.

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.68, out./dez. 1995

— O fomento às mudanças educativas que permitam alcançar tais padrões.

— A formação de recursos humanos que possibilitem as mudanças.

Para a consecução dos fins propostos, o projeto desenvolve cinco componentes principais:

— Redesenhar, elaborar e colocar em prática um sistema de avaliação da qualidade dos aprendizados em Língua e em Matemática, nos níveis de educação básica dos países da região.

— Estabelecer um sistema de acompanhamento, monitoração e disseminação dos resultados da avaliação, de modo a motivar e a capacitar os dirigentes educacionais na utilização desses resultados, na tomada de decisões sobre reformas e políticas educativas.

— Desenvolver um programa de investigações sobre os fatores associados à qualidade da educação básica.

— Fortalecer a capacidade técnica dos Ministérios da Educação, na área de avaliação da qualidade.

— Fortalecer o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação como instância de execução do projeto, de coordenação dos países participantes e de prestação de assistência técnica aos mesmos.

### *Benefícios esperados*

Para a região:

- Conhecimento do nível de aprendizado alcançado pelos alunos.
- Obtenção de dados comparativos entre os países, tal como acontece na Ásia, na Comunidade Européia e na OCDE. O Laboratório será a ferramenta para a obtenção desses resultados, uma vez que a região carece de um sistema de avaliação que os proporcione.
- Desenvolvimento de instrumentos atualizados e confiáveis para a definição de políticas educacionais com os quais os governos poderão contar.
- Destinação de recursos àquelas áreas que, eventualmente, tenham um maior impacto na melhoria da qualidade da educação nos países latino-americanos.
- Estabelecimento de um centro de capacitação e assessoria permanente aos países que recentemente começaram a desenhar um sistema de avaliação.
- Consolidação do Laboratório como uma ferramenta que pode orientar os países no uso mais produtivo dos recursos disponíveis, incluindo os recursos humanos.

Para o Brasil:

- Apoio à inovação, ao intercâmbio de experiências e à geração de capacidades para a avaliação da qualidade da educação no País.

— Ampliação do debate sobre padrões nacionais de qualidade da educação.

— Disseminação e fortalecimento dos processos de avaliação no interior do sistema educacional.

— Comparação do sistema educacional do Brasil com os sistemas educacionais dos demais membros integrantes do Mercosul (com exceção do Uruguai) e da América Latina.

— Desenvolvimento e transferência de tecnologia na área de avaliação.

### *O marco teórico do Laboratório*

O sistema de indicadores, proposto pelo Laboratório para ser representativo do nível de qualidade da educação, foi construído levando em conta os objetivos do Laboratório, os estudos internacionais sobre as variáveis incidentais que tiveram um potencial explicativo sobre os resultados do processo educativo e a viabilidade de serem estimados de forma ampla.

O esquema interpretativo proposto abrange seis áreas (e suas variáveis) relacionadas ao aprendizado escolar, com dois tipos de incidência — de insumo e de processo. As seis áreas de variáveis incidentais são: a política sócio-educacional, a família do aluno, a escola, o aluno, o currículo e o professor. Considera os níveis e a qualidade do aprendizado escolar como um conjunto de variáveis indicativas do produto do sistema de educação formal

e procura analisar os diferentes indicadores de forma relacional e complementar: insumos-processos, processos-produtos, produtos-insumos.

Os estudos internacionais comparados, como o que está realizando o Laboratório, incluem milhares de estudantes que se submetem a provas padronizadas, previamente validadas, baseadas em seus programas de ensino ou adaptadas a outras necessidades intra e extra-escolares. As provas têm por objetivo avaliar o rendimento do aluno, de forma tal que seja possível quantificá-lo e compará-lo com os de outros países. Por vezes, as provas são também utilizadas para correlacionar seus resultados com outros indicadores, tais como: a estrutura dos planos e programas de ensino, a idoneidade dos professores, as tecnologias do ensino e os recursos escolares, entre outros. A finalidade desses estudos é oferecer um modelo amplo onde seja possível apreciar os efeitos globais do ensino sobre o aprendizado.

#### *Os estudos em andamento*

Dentro das ações do Laboratório, e em conformidade com os acordos firmados na Reunião de Coordenadores de Caracas, realizada em setembro de 1995, determinou-se a realização de um estudo de medição transversal, avaliando a aprendizagem acumulada até a 3ª série do ensino básico. Esse estudo tem sua duração estimada em dois anos.

A decisão de realizar uma medição do rendimento do aluno ao final do primeiro ciclo de alfabetização baseia-se na concepção

de que os efeitos da educação são eminentemente acumulativos e hierárquicos, razão pela qual, ao avaliar um determinado nível, se está avaliando também os níveis anteriores.

O projeto de estudo constitui-se de duas baterias de medição, compostas por provas e questionários diversos, sendo que a bateria inicial de medição — Aplicação Experimental — servirá de insumo para a Aplicação Definitiva, a ser realizada em 1997. Os resultados globais da região serão analisados por especialistas do Laboratório, discutidos e publicados. Os resultados nacionais serão analisados pelos Ministérios da Educação de cada país e constituirão um banco de dados que será objeto de estudos e pesquisas diversificados.

No mês de fevereiro de 1998, o processo terá sido completado e será editado um relatório com as informações e recomendações que servirão de insumo para as tomadas de decisões no interior dos países. A edição do relatório está prevista para o mês de julho de 1998.

#### As Ações Preparatórias

Entre as ações preparatórias, realizou-se, no ano de 1995, uma pesquisa para conhecer o real estado dos sistemas nacionais de medição ou avaliação existentes na região. O caráter inovador das informações resultantes permitiu apresentar um panorama claro das avaliações realizadas e das tomadas de decisões em nível regional, contemplando as experiências dos países. Entre as principais conclusões, destacam-se:

—As medições na América Latina baseiam-se, preferencialmente, em amostras da população e, dependendo dos objetivos dos estudos, têm sido estendidas ao país como um todo ou a estados específicos.

—A grande maioria dos sistemas de avaliação utiliza provas referidas a critérios ou a provas que combinam critérios e normas. Isto permite, de certa forma, a comparação dos resultados dos diferentes países, já que a avaliação é realizada em função de objetivos de proficiência que podem ser equivalentes nos diferentes países.

—Em geral, observa-se a tendência a utilizar formas mecânicas e computacionais para assegurar a confiabilidade das provas. Em vários países são usados leitores óticos para a correção, o que economiza tempo e pessoal, reduz a margem de erro na correção e na tabulação dos dados e resultados e facilita o processamento da informação.

—Os resultados expressam-se, comumente, em forma de percentual de acerto, indicando o grau de dificuldade dos alunos. A utilização de percentuais de acerto não ajuda na comparação dos resultados nos diferentes países, já que, como estes se expressam de forma diferente, é preciso interpretá-los também de forma diferente.

—Ainda não foi incluída a medição inicial dos períodos anuais (avaliação diagnóstica) nos sistemas nacionais da América Latina. É interessante atuar nesse sentido, pois esse tipo de avaliação produz a evidência inicial necessária para estimar o

grau em que o aprendizado ocorre durante o período letivo estudado, visto que este muda através do tempo.

### A Aplicação Experimental

A Aplicação Experimental, realizada em 1996 por todos os países, aconteceu no Brasil em maio último, contando com a colaboração da Secretaria de Educação do Estado do Paraná e da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, sob a coordenação do MEC/Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (Sediae).

A amostra da Aplicação Experimental foi composta por 770 alunos de 12 escolas, distribuídos em quatro estratos, determinados pelos técnicos do Laboratório. Os alunos responderam aos testes de Português e Matemática e a questionário específico para alunos. Também responderam a questionários diferenciados 13 diretores e 39 professores das 12 escolas selecionadas, bem como 407 mães de alunos.

Neste momento, a equipe técnica do Laboratório e da Orealc trabalha na análise dos resultados obtidos e no planejamento da Aplicação Definitiva, a ser realizada em outubro/novembro de 1997.

A participação do Brasil no estudo deve-se à importância que o governo federal tem dado à avaliação como instrumento de melhoria da qualidade e de aperfeiçoamento da educação. Neste caso específico, relaciona-se também à procura de novas técnicas de análise dos sistemas de avaliação para aperfeiçoar a experiência dos diversos ciclos do Saeb, que já busca medir e

avaliar o aproveitamento curricular e a proficiência cognitiva dos alunos brasileiros.

### *Os padrões em educação*

Também na PROMEDLAC V, os ministros da Educação recomendaram que, em cada país, fossem determinados padrões nacionais, visando estabelecer um referencial que possa ser utilizado na formulação de juízos acerca da qualidade.

A discussão dos padrões é recente, e não há ainda consenso acerca de como devem ser. Na prática, coexistem interpretações diversas que correspondem a visões distintas, porém todas elas estão associadas a dois temas principais: os objetivos pedagógicos e a avaliação.

Os padrões vinculados aos objetivos pedagógicos pretendem formular assertivas relacionadas a uma área do conhecimento ou do "fazer". Referem-se a conceitos-chave, conteúdos específicos e habilidades.

O segundo tipo de padrão, vinculado à avaliação, pode traduzir-se em tarefas que demonstrem níveis de proficiência e está representado na expressão numérica do nível alcançado ou desejado, dentro de uma determinada área do conhecimento ou do "fazer".

Contudo, não é fácil distinguir entre um tipo de padrão e outro. Eles diferenciam-se entre si pelo nível genérico das assertivas e

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.68, out./dez. 1995

também pelos graus de especificação dos objetivos e tarefas a eles associados.

Ciente de todas essas dificuldades, o Laboratório trabalha, paralelamente, na construção de Padrões Regionais em Educação. Por esse motivo, foi realizado, no mês de maio último, em Fortaleza, um Seminário Internacional sobre Medidas e Padrões, organizado pela Sediame/MEC, contando com a participação de especialistas internacionais e nacionais e a assistência de representantes das Secretarias Estaduais de Educação. O interesse demonstrado pelos assistentes que compareceram ao evento foi altíssimo, indicando que chegou a hora da ampliação do debate sobre o tema.

### **Conclusões**

—A criação de sistemas nacionais de avaliação é recente, sendo de fundamental importância produzir uma capacitação na área, porque somente recursos humanos qualificados poderão assegurar a qualidade do processo e dos produtos.

— A avaliação responsável deve examinar o quanto e como foi administrado o programa de estudos, isto é, a oportunidade de aprendizado. Esse tipo de avaliação não foi incorporado, ainda, aos sistemas nacionais, porém o Laboratório o incluiu como um de seus objetivos ao enfatizar não só a medição dos produtos como também dos processos educacionais.

— A avaliação deve fornecer às autoridades apropriadas a informação adequada, da forma mais clara e útil possível. Tendo em



vista os objetivos dos sistemas de avaliação e a grande quantidade de conhecimentos que acumulam, somente a disseminação da informação, de maneira competente, permitirá que os resultados sejam, efetivamente, instrumentos que permitam o desenvolvimento de políticas educativas orientadas para a melhoria da qualidade da educação na região.

— Nem mesmo os melhores sistemas nacionais de avaliação podem garantir melhorias no aprendizado dos alunos, porque, para isto, é imprescindível que os dirigentes locais e nacionais, docentes e diretores de escola, se comprometam com os resultados

da avaliação e modifiquem as práticas escolares e as políticas do setor, de acordo com as informações e análises resultantes das avaliações da educação, em nível nacional e internacional.

Por fim, deve-se ressaltar que iniciativas como a do Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade Educacional têm o mérito de, ao apresentar um panorama claro do sistema educativo, contribuir para deflagrar um processo mais organizado de trabalho, baseado em indicadores claros da qualidade do ensino, podendo viabilizar o atendimento às exigências que o novo milênio impõe ao imenso contingente de crianças e jovens latino-americanos.