

**Avaliação da aprendizagem na legislação nacional:
dos anos 1930 aos dias atuais**

Sandra M. Zákia L. SOUSA*

RESUMO

Apresenta levantamento e análise da legislação educacional, promulgada em âmbito federal, relativa à avaliação da aprendizagem. Abrangendo o período de 1930 até a legislação vigente, destaca as principais orientações e normas constantes dos textos analisados, com o propósito de explicitar concepções a eles subjacentes. Em linhas gerais, evidencia-se que até 1961 a finalidade classificatória da avaliação era a preconizada, sendo acrescida, a partir de 1971, a função de retroinformação, prescrevendo-se propósitos que realçam o potencial educativo da avaliação.

Palavras-chave: Avaliação da aprendizagem; Legislação do ensino; História da educação.

RESUMEN

Este trabajo presenta un relevamiento y análisis de la legislación educativa, promulgada en el ámbito federal, referente a la evaluación del aprendizaje. Abarca el período que va de 1930 hasta la legislación vigente y destaca las principales orientaciones y normas constantes de los textos analizados, con el propósito de explicitar concepciones subyacentes a ellos. En líneas generales, se evidencia que hasta 1961 se preconizaba la finalidad clasificatoria de la evaluación. A partir de 1971, se acrecentó la función de retroinformación y se prescribieron los propósitos que realzan el potencial educativo de la evaluación.

Palabras clave: Evaluación del aprendizaje, Legislación de la enseñanza, Historia de la educación.

ABSTRACT

This article presents a survey and an analysis of the educational legislation, enacted at the federal level, regarding the assessment of learning. Covering the period from 1930 to the current legislation, it highlights the key guidelines and standards in the texts analyzed, in order to explain the concepts underlying them. In general, it becomes clear that until 1961 evaluation's ranking purpose prevailed and, since 1971, the role of feedback was added prescribing goals that enhance evaluation's educational potential.

Keywords: Assessment of learning, Teaching legislation, History of education.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) (sanzakia@usp.br).

Neste texto, o propósito é apresentar concepções de avaliação da aprendizagem subjacentes à legislação federal, dos anos 1930 aos dias atuais¹. Embora não se pretenda desenvolver um estudo histórico exaustivo, acredita-se que a retomada da legislação em uma perspectiva histórica é importante, uma vez que as tendências existentes, em dada época, podem ter reflexos na proposta atual e, principalmente, nas práticas atuais. Ou seja, práticas escolares vigentes conservam marcas de orientações remotas.

A legislação educacional expressa princípios orientadores do sistema educacional de um país por meio de um conjunto de diretrizes e normas que refletem na organização e no funcionamento dos vários órgãos e instituições responsáveis pela educação sistemática. Assim, a escola, como instituição pertencente ao sistema educacional do país, tende a espelhar, em sua estrutura administrativa e pedagógica, as orientações legais vigentes.

Falamos em tendência, pois uma legislação não se impõe por si própria, estando sujeita, em sua aplicação, às apreciações e interpretações que seus usuários fazem, com base em suas crenças e valores. No entanto, ainda que com interpretações por vezes diversas, e que não se fazem necessariamente de imediato à promulgação, uma nova lei acaba por ser assimilada nas escolas em suas orientações gerais, influenciando a sua organização e o seu funcionamento.

Espera-se que a retrospectiva histórica não seja lida apenas como um registro do movimento ocorrido no âmbito da legislação nacional, mas venha a se constituir em elemento que contribua para a reflexão de educadores interessados em questões teóricas e práticas relativas à avaliação escolar.

Apesar de a legislação não apresentar, no seu texto, explanações quanto aos fundamentos que embasaram a determinação do conjunto de normas dela constantes, é possível, pela análise de seu conteúdo, apreender a teoria que a inspirou e que orientou sua elaboração.

Para explicitar concepções de avaliação da aprendizagem subjacentes à legislação federal, selecionada para análise, elegeram-se cinco questões a serem respondidas:

- O que é avaliação da aprendizagem?
- Para que se realiza a avaliação da aprendizagem?
- Quais os princípios orientadores de um programa de avaliação?
- Como realizar a avaliação da aprendizagem?
- Quem é o responsável pela avaliação?

¹ Em trabalho anterior (Sousa, 1998) analisamos como é tratada a avaliação na legislação brasileira até a Lei nº 5.692/71 e regulamentações decorrentes dessa lei no Estado de São Paulo.

RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Tomar-se-á como marco de referência normas vigentes a partir de 1930, quando da criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública², procurando-se identificar as linhas gerais orientadoras dos procedimentos de avaliação. Após a criação desse ministério, ocorreu, em 1931, a primeira reforma de ensino, voltada para a organização do ensino secundário, que compreendia, à época, dois cursos seriados: o curso fundamental, com duração de cinco anos, para atender os alunos com idade mínima de 11 anos, e o curso complementar, com duração de dois anos, obrigatório para os candidatos à matrícula em instituições de ensino superior.

Ao examinar o Decreto nº 19. 890/31 (Brasil, 1931), no que diz respeito à avaliação da aprendizagem, observa-se que o termo avaliação nem sequer é usado, sendo o texto destinado à regulamentação de procedimentos relativos a provas e exames, assim como ao estabelecimento de critérios de promoção do aluno³. Tal regulamentação é apresentada de forma detalhada, evidenciando a busca de unidade no procedimento de avaliação para todo o sistema de ensino, o que se explica pelo caráter altamente centralizador, em âmbito federal, que permeia toda a legislação.

Infere-se que a avaliação da aprendizagem é concebida como o procedimento de atribuição de notas aos alunos, em razão de seu desempenho nas provas e exames, que versam sobre o programa estabelecido pelo Ministério da Educação⁴, para cada disciplina. A avaliação é entendida como procedimento de medida e tem por finalidade a classificação do aluno, com base nas notas obtidas, tendo em vista a seleção daqueles com condições de prosseguir nos estudos.

Dois princípios que devem orientar o procedimento de avaliação evidenciam-se, com clareza, no texto: a inflexibilidade e a imparcialidade.

A inflexibilidade, quando se indica a não-consideração a qualquer variável que possa ter interferido para que o aluno apresente uma nota inferior à média necessária, o que é expresso no art. 35, parágrafo 2º: *A falta da média mensal, por não comparecimento, qualquer que seja o pretexto, inclusive por doença, equivale à nota zero.*

² O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado pelo Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, pelo Governo Provisório. Até então, o órgão responsável pelo sistema educacional era o Departamento de Ensino, pertencente ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

³ A regulamentação está expressa nos Artigos 33 e 43, Capítulo IV, Título I.

⁴ Os Artigos 10 e 11 do Capítulo I, Título I, indicam que os programas de ensino secundário, bem como as instruções sobre os métodos de ensino, seriam expedidos pelo Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e revistos, de três em três anos, por uma comissão designada pelo ministro. Também é definida a matéria contida nos programas.

A imparcialidade é o princípio enfatizado quando se define o procedimento de julgamento das provas parciais e finais. As provas parciais deveriam ser julgadas pelos professores e inspetores, mas omitia-se a identificação dos autores das provas até que se efetuasse o julgamento. Também era previsto, no art. 37 e no art. 38, que as provas finais seriam prestadas perante banca examinadora, constituída de dois professores do estabelecimento de ensino, sob a presidência do inspetor.

A ênfase dada ao julgamento imparcial das provas provavelmente decorre da preocupação do legislador com a sua moralização, sendo mencionado, na Exposição de Motivos⁵ que encaminha o projeto de reforma, o fato de as *provas finais* estarem *desmoralizadas por uma prática desonesta*.

Para que se processe a avaliação, nos moldes previstos, são citados, como procedimentos de avaliação: arguição oral, trabalhos práticos, provas parciais e finais. Os instrumentos citados são todos de testagem, não sendo previstos procedimentos de observação ou de autorrelato.

A tarefa de avaliar é exclusiva do professor, que é assessorado pelo inspetor no julgamento das provas parciais e finais. Embora não seja prevista qualquer participação do aluno na avaliação, é enfaticamente condenada, na Exposição de Motivos da lei, a passividade do estudante no processo de ensino, como ilustra o trecho a seguir:

A educação do homem não se fará jamais mediante o sistema de receptividade passiva, pelo qual se vem degradando, no ensino secundário, a inteligência da juventude. A massa de conhecimentos, posta à disposição do aluno, já preparada, cozida e digerida, não contribuirá para o desenvolvimento das qualidades nobres de julgamento e do critério, qualidades ativas e dinâmicas, que lhe servirão na vida para identificar as novas situações em que se encontrar, modificá-las, utilizá-las e dar-lhes a solução apropriada.

Nota-se que essa postura não foi incorporada quando se tratou da avaliação, pois em nenhum momento foi considerada um processo no qual o aluno pudesse ter participação, o que certamente contribuiria para o *desenvolvimento das qualidades nobres do julgamento e do critério*.

Essa reforma de ensino foi retomada em 1932, pelo Decreto nº 21.241 (Brasil, 1932) que apresentou alterações nas normas de organização do ensino secundário, em vigor até 1941. Entretanto, com relação à sistemática de avaliação da aprendizagem, não houve modificações quanto às diretrizes propostas na legislação anterior.

⁵ A Exposição de Motivos foi publicada no Diário Oficial da União em 04 de maio de 1931.

Em 1942 foi promulgada a Lei Orgânica do Ensino Secundário, conhecida como a Reforma Capanema (Brasil, 1942). O ensino secundário manteve-se organizado em dois ciclos de estudos, o ginásial e o clássico ou científico.

Quanto à avaliação da aprendizagem, nota-se que não houve renovação com relação à concepção até então vigente, expressa no decreto anterior, o que se procurará elucidar, recorrendo-se às questões inicialmente propostas.

Na busca de identificar qual a definição de avaliação da aprendizagem adotada na legislação, encontra-se no Decreto-lei nº 4.244/42, cap. IV, art. 30: *A avaliação dos resultados em exercícios e em exames será obtida por meio de notas, que se graduarão de zero a dez.*

Observa-se que o termo avaliação refere-se à escala numérica que expressa o grau de adequação dos trabalhos escolares. Pode-se dizer que a avaliação está sendo concebida como um procedimento de mensuração, cuja ênfase é a representação quantificada do rendimento apresentado, pelo aluno, em exercícios e exames. Tal mensuração tem como finalidade a classificação do aluno de acordo com o nível de aproveitamento apresentado nas diversas disciplinas, tendo em vista a seleção daqueles com condições de prosseguir ou concluir os estudos.

Isso é evidenciado na Lei nº 4.244/42, cap. XIV, art. 47, quando são apresentadas as finalidades dos exames de suficiência, quais sejam:

Os exames de suficiência terão por fim:

- a) habilitar o aluno de qualquer série para promoção à série imediata;
- b) habilitar o aluno da última série para prestação dos exames de licença.⁶

Conforme a Lei nº 4.244/42, cap. XV, art. 48, os exames de suficiência, para efeito de promoção, compreendiam *uma primeira e uma segunda prova parcial e uma prova final*, e no caso de habilitação, *para efeito de exames de licença, somente uma primeira e uma segunda prova parcial.*

O critério para promoção ou retenção do aluno era o nível de domínio da matéria ensinada nas disciplinas, e está expresso da seguinte forma no art.48, parágrafo único:

As provas parciais versarão sobre a matéria ensinada até uma semana antes da realização de cada uma, e a prova final sobre toda a matéria ensinada na série.

⁶ Os exames de licença, realizados ao final do primeiro e segundo ciclos, eram realizados para certificação de conclusão dos estudos. Foram suprimidos pelo Decreto-lei nº 8.343, de 10 de dezembro de 1946, cuja ementa é a seguinte: *Suprime os exames de licença ginásial e licença colegial e dá outras providências.*

Há indicação da necessidade de objetividade na condução desses procedimentos, encontrando-se no art. 30 a seguinte referência:

Deverá ser recomendada pelo Ministério da Educação a adoção de critérios e processos que assegurem o aumento da objetividade na verificação do rendimento escolar e no julgamento dos exames.

Considerando-se que a avaliação, nessa legislação, é tratada como medida, compreende-se a apresentação desse princípio, pois uma medida, para ter valor, deve ser objetiva. Como na legislação anterior, os procedimentos previstos são de testagem, obtendo-se as medidas do rendimento do aluno por meio de exercícios e provas. Cabe ao professor, de cada disciplina, a tarefa de verificar o rendimento do aluno, mantendo-se, ainda, a presença da banca de examinadores na fase de realização da prova final.

A Reforma Capanema permaneceu em vigor até ser aprovada a Lei nº 4.024, em 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação.

Para explicitar a concepção de avaliação subjacente a essa legislação, pela resposta às questões propostas, recorreu-se, também, aos Pareceres nº 102, de 09 de junho de 1962, e nº 207, de 14 de abril de 1966, do Conselho Federal de Educação, que tratam, especificamente, do assunto, uma vez que essa lei apresenta disposições bastante gerais. Não se encontra no texto, como nos anteriores, grande número de artigos e parágrafos referentes à avaliação. Isso se justifica, pois há a tentativa de imprimir um caráter mais descentralizador à organização do ensino⁷ e, conseqüentemente, ao procedimento de avaliação, cabendo à escola dispor, no seu regimento, sobre as *modalidades do processo apurador*⁸.

Nessa lei, a resposta à questão “O que é avaliação da aprendizagem?” pode ser assim delimitada: avaliação é um procedimento para julgar o aproveitamento do aluno quanto ao seu grau de satisfatoriedade para a série em curso.

Não há indicadores relativos aos critérios de julgamento que devem ser considerados, havendo referência, no Parecer nº 102/62, último parágrafo, que cabe ao professor o julgamento, *de acordo com a sua melhor consciência profissional*. A importância da avaliação contínua é destacada, como se observa nesses trechos:

Lei nº 4.024/61, art. 39: “Na avaliação do aproveitamento do aluno preponderarão os resultados alcançados durante o ano letivo [...]”.

⁷ Diz o art. 43 da Lei nº 4.024/61: *Cada estabelecimento de ensino médio disporá em regimento ou estatutos sobre a organização, a constituição de seus cursos, e o seu regime administrativo disciplinar e didático.*

⁸ Parecer do CFE nº 207/66, item 3: *A apuração do rendimento escolar é de alçada da escola. Respeitados os limites da lei, cabe a ela dispor, no seu regimento, sobre o seu regime disciplinar e didático, ou seja, sobre as modalidades do processo apurador.*

Parecer CFE nº 102/62: “[...] Não se trata de prescrição de provas e exames, mas de verificação da aprendizagem de maneira contínua e acumulada, ao longo de todo o curso [...]”.

Parecer CFE nº 207/66: “[...] Na avaliação do aproveitamento do aluno devem preponderar os resultados alcançados, durante o ano letivo, nas atividades escolares [...]. Os resultados alcançados durante o ano letivo, mais que as notas, símbolos mais ou menos arbitrários, são principalmente os progressos feitos ao longo dos meses [...]”.

Quanto à finalidade da avaliação, entretanto, parece não haver alteração no que vigorava até então, ou seja, a avaliação visa a aferir o grau de aproveitamento do aluno, tendo em vista selecionar aqueles com condições de serem promovidos à série imediatamente superior.

Os princípios norteadores da avaliação da aprendizagem, identificados na legislação vigente à época, são: continuidade, compatibilidade com o trabalho realizado e necessidade de análise dos resultados de desempenho do aluno de modo compreensivo. Para melhor explicitação, seguem-se algumas referências.

A recomendação de que haja acompanhamento constante do desempenho do aluno é assim expressa no Parecer do CFE nº 102/62:

Não se trata de prescrição de provas e exames, mas de verificação da aprendizagem de maneira contínua e acumulada, ao longo de todo o curso de forma que se mantenha razoável e segura aferição do aproveitamento do aluno.

Além de utilizar o termo verificação e não avaliação da aprendizagem, que sugere relação com a ideia de medida, há que se registrar que a previsão de momentos especiais para provas e exames é mantida. Isso seria até compreensível se fosse entendido como uma garantia para a ocorrência de avaliação somativa, ao final de períodos letivos. Entretanto, o que não se compreende é a não-consideração dos momentos de provas e exames como pertinentes ao processo de ensino-aprendizagem, não constando sequer como dias letivos, o que é expresso na Lei nº 4024/61, art. 38, inciso I, da seguinte forma:

I - Duração mínima do período escolar:

a) Cento e oitenta dias de trabalho escolar efetivo, não incluindo o tempo reservado a provas e exames.

Desaparece, no entanto, a tentativa de uniformização dos padrões de julgamento do aluno, presente na legislação anterior, quando eram elaboradas provas únicas, pelo sistema estadual ou municipal de ensino, para serem aplicadas nas unidades escolares, deduzindo-se daí que a avaliação deve ser compatível com o trabalho desenvolvido pelo professor, em sua disciplina. Conforme diz o Parecer do CFE nº 102/62, oitavo parágrafo, *a lei procurou evitar*

a excessiva impessoalidade dos exames elaborados por especialistas sem vivência do processo escolar.

O texto do primeiro e do segundo parágrafos do art. 39 da Lei nº 4.024/61 é o seguinte:

§1º - Na avaliação do aproveitamento do aluno preponderarão os resultados alcançados, durante o ano letivo, nas atividades escolares, asseguradas ao professor, nos exames e provas, liberdade de formulação de questões e autoridade de julgamento.

§2º - Os exames serão prestados perante comissão examinadora, formada por professores do próprio estabelecimento e, se este for particular, sob fiscalização da autoridade competente.

Quanto ao princípio de se analisar os resultados do desempenho do aluno de modo compreensivo, levando-se em consideração possíveis variáveis que determinaram a nota final obtida, há no Parecer do CFE nº 207/66 a seguinte manifestação:

Nenhum educador digno deste nome sacrifica a realidade do fato pedagógico a uma presunção legal. Talvez se visse forçado a fazê-lo em outras épocas, coagido por leis mais rígidas. Dentro da L.D.B., não. Compete ao professor, que tem no exame “autoridade de julgamento” tudo ponderar: a situação inicial do aluno, os “resultados alcançados durante o ano letivo”, sua facilidade ou dificuldade de raciocínio e expressão no momento das provas, os resultados do exame. E depois de tudo ponderado, cabe não à máquina calculadora da Secretaria, mas ao mesmo professor, antes, aos professores (pois se trata de uma banca), dar o juízo definitivo sobre o rendimento escolar do aluno.

Desse modo, a decisão quanto à aprovação ou retenção do aluno não se apoia somente no total de pontos por ele obtido ao final do ano, considera-se também o nível de desenvolvimento apresentado.

O responsável pela avaliação do aluno é o professor, embora, no momento do “juízo definitivo”, seja acompanhado por uma comissão examinadora, conforme previsto no art. 39, parágrafo segundo, citado anteriormente.

Para aferição do desenvolvimento do aluno, há menção no Parecer do CFE nº 102/62, terceiro parágrafo, a que sejam utilizados, além dos exames e provas, *outros processos de avaliação da aprendizagem, que o professor adote em face da experiência pedagógica e do processo de conhecimento científico na matéria.* Não há, no entanto, nos textos analisados, sugestões de procedimentos de avaliação que não sejam de testagem.

A Lei nº 4.024/61 foi quase toda revogada pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Quanto à avaliação, todos os artigos foram revogados. A nova lei trata, em seu art. 14, da verificação do rendimento escolar, apresentando considerações gerais, tal como na lei anterior, e postulando que *a*

verificação do rendimento escolar ficará, na forma regimental, a cargo dos estabelecimentos, compreendendo a avaliação do aproveitamento e a apuração da assiduidade.

Este artigo contém quatro parágrafos, a seguir reproduzidos, que tratam da avaliação do aproveitamento, do sistema de promoção, de estudos de recuperação para o aluno com aproveitamento insuficiente e da possibilidade de avanços progressivos.

§1º - Na avaliação do aproveitamento, a ser expresso em notas ou menções, preponderarão os aspectos qualitativos sobre os quantitativos e os resultados obtidos durante o período letivo sobre os da prova final, caso esta seja exigida.

§2º - O aluno de aproveitamento insuficiente poderá obter aprovação mediante estudos de recuperação proporcionados obrigatoriamente pelo estabelecimento.

§3º - Ter-se-á como aprovado quanto à assiduidade:

a) o aluno de frequência igual ou superior a 75% na respectiva disciplina, área de estudo ou atividade;

b) o aluno de frequência inferior a 75% que tenha tido aproveitamento superior a 80% da escala de notas ou menções adotadas pelo estabelecimento;

c) o aluno que não se encontre na hipótese da alínea anterior, mas com frequência igual ou superior ao mínimo estabelecido em cada sistema de ensino pelo respectivo Conselho de Educação, e que demonstre melhoria de aproveitamento após estudos a título de recuperação.

§4º - Verificadas as necessárias condições, os sistemas de ensino poderão admitir a adoção de critérios que permitam avanços progressivos dos alunos pela conjugação dos elementos de idade e aproveitamento.

Para evidenciar a concepção de avaliação subjacente a esta legislação, foram consultados pareceres do Conselho Federal de Educação, assim como se procedeu em relação à Lei nº 4.024/61, pois a lei apresenta disposições gerais sobre o assunto.

Quanto à definição de avaliação da aprendizagem, pode-se depreender a ênfase na avaliação como um processo que visa a acompanhar o desenvolvimento escolar do aluno, tendo como referência as metas educacionais estabelecidas. A avaliação deve servir à aprendizagem dos alunos, assim caracterizada no Parecer nº 360/74 do CFE:

A aprendizagem não se restringe à aquisição de conhecimentos. Ela se constitui num processo amplo, pois envolve a formação de conceitos, a aquisição de habilidades e a formação de atitudes, levando em conta as potencialidades do aluno.

O papel de destaque da avaliação é o de “propiciar o replanejamento do trabalho educativo, em função dos objetivos educacionais visados e das potencialidades do aluno”. (Parecer CFE nº 360/74), fornecendo elementos para o aperfeiçoamento das condições de ensino e aprendizagem e, assim, retroalimentar o planejamento escolar. Não deve servir, portanto, exclusivamente, para fins de decisão com relação à promoção ou retenção do aluno, de uma série para outra.

O caráter classificatório da avaliação, presente desde as primeiras regulamentações dos sistemas de ensino, pressupõe um conjunto de conhecimentos e habilidades, correspondentes a cada série, que todo aluno deve possuir. O “tempo” para dominá-los é o “tempo” da escola e não o do aluno, característica decorrente da organização seriada do sistema escolar.

Entretanto, essa lei previu o sistema de avanços progressivos, tratado no item I do Parecer nº 360/74 do Conselho Federal de Educação⁹, do seguinte modo:

O sistema de avanços progressivos implica na “adequação dos objetivos educacionais às potencialidades de cada aluno, agrupando por idade e avaliando o aproveitamento do educando em função de suas capacidades. [...] Não existe reprovação. A escolaridade do aluno é vista num sentido de crescimento horizontal; o aproveitamento, numa linha de crescimento vertical. Pelo regime de avanços progressivos, o aproveitamento escolar independe da escolaridade, ou seja, do número de anos que a criança frequenta a escola”.

Se adotado o sistema de avanços progressivos, possibilidade aberta pela legislação, desapareceria a função classificatória da avaliação. Para que o sistema fosse implantado com êxito, várias condições são indicadas no referido parecer, contemplando desde a infraestrutura até a formação de professores.

Quanto aos princípios que deveriam nortear a avaliação da aprendizagem, depreendem-se, na legislação consultada, os seguintes: continuidade, amplitude e compatibilidade com os objetivos propostos.

A noção de continuidade da avaliação, que busca romper a vinculação com provas e exames periódicos, é expressa no art. 14 da LDB, quando menciona que deverão preponderar os *resultados obtidos durante o período letivo sobre os da prova final, caso esta seja exigida*. Há explicitação dessa noção em pareceres do CFE, como no Parecer nº 360/74, em que se lê que “caberá ao professor avaliar seus alunos de forma global e ao longo de todo o período letivo”, bem como no Parecer nº 2.164/78, no qual se destacam diferentes momentos da avaliação, que se interpenetram, dando a ideia de continuidade e integração no processo de ensino e aprendizagem, ou seja, a avaliação diagnóstica, a formativa e a somativa.

A amplitude refere-se à desejabilidade de que sejam avaliados o desenvolvimento cognitivo, afetivo e psicomotor apresentados pelo aluno, como indica o Parecer nº 360/74, no seguinte trecho:

O aproveitamento do aluno tem de ser encarado como um processo de crescimento em todas as áreas do desenvolvimento humano: crescimento físico, mental, social e emocional.

⁹ Anexa a este parecer é indicada, de modo sintético, a sistemática de avaliação vigente em 37 países, com destaque para os procedimentos de promoção escolar.

Destaca-se, em relação à avaliação do aproveitamento escolar, a preponderância dos *aspectos qualitativos sobre os quantitativos*, tal como expresso na LDB, orientação que mereceu esclarecimentos, na legislação e em documentos do Ministério da Educação, para se evitar a relação indevida entre os aspectos qualitativos e o desenvolvimento emocional do aluno. A título de ilustrar essa afirmação, no Boletim nº 14 do Departamento de Ensino Fundamental do MEC há a indicação de que os aspectos qualitativos referem-se ao desenvolvimento de habilidades intelectuais do aluno, isto é, o que se espera é que seja avaliado não apenas se o aluno memorizou informações (aspectos quantitativos), mas sua capacidade de utilizá-las em novas situações, para a solução dos problemas com que se defronte. Como registra o Parecer nº 360/74, “*a função mais alta da escola atual é a de habilitar o indivíduo a viver num mundo em transformações*”.

Outro princípio expresso nas orientações identificadas na legislação é a compatibilidade que deve existir entre o processo de avaliação e os objetivos propostos. O que se avalia é determinado pelos objetivos definidos, os quais expressam as mudanças de comportamento esperadas dos alunos.

No que se refere aos procedimentos de avaliação, a indicação é a de que caberá ao professor decidir sobre os procedimentos e instrumentos que serão utilizados. É ilustrativo o trecho do Parecer nº 360/74, em que se reafirma essa responsabilidade do professor; no entanto, menciona-se que para avaliar os seus alunos, se “utilizará instrumentos de medida para os aspectos mensuráveis e procedimentos subjetivos controlados (observação sistemática por meio de fichas cumulativas de observação, por exemplo), para os comportamentos não mensuráveis”. Ao que parece, a intenção foi a de estimular o uso de procedimentos não apenas de testagem, embora a contraposição instrumentos de medida *versus* instrumentos subjetivos, pela sua imprecisão, possa mais ter confundido os professores do que esclarecido.

As considerações feitas sobre a avaliação, na Lei nº 5.692/71, evidenciam a concepção de avaliação da aprendizagem subjacente, assim sintetizada: a avaliação é um processo que visa ao acompanhamento e julgamento do desempenho do aluno, tendo em vista verificar o alcance dos objetivos propostos. Fornece dados para apoiar a decisão quanto à promoção ou retenção do aluno, assim como para o replanejamento do trabalho. Deve envolver a utilização de procedimentos diversificados e ocorrer no início, durante e ao final do processo de ensino, sob responsabilidade do professor.

Comparando-se com a legislação anterior, constata-se o fortalecimento da concepção adotada, por meio da ênfase dada à avaliação como processo amplo e contínuo, integrante do plano de trabalho de cada estabelecimento de ensino. Quanto à finalidade da avaliação, há

ênfase não somente na sua função classificatória, mas, também, na sua função de retroalimentação.

Vale ainda mencionar os estudos de recuperação, previstos no art. 14 da Lei nº 5.692/71, para os alunos que apresentarem aproveitamento ou frequência insuficientes, a serem proporcionados pelos estabelecimentos de ensino em que estudem. No âmbito desse texto, não cabe uma análise da validade ou consistência da proposição de estudos de recuperação. É oportuno observar, no entanto, que em tais estudos a avaliação do aluno deve se efetivar de acordo com a concepção subjacente à legislação, para que seja garantida coerência nos procedimentos adotados. O Parecer CFE nº 2.194/73, que trata especificamente da Recuperação de Estudos, destaca, entre outras orientações, “que se atribua a devida importância à recuperação feita no processo da aprendizagem, encarado como segunda alternativa e que se realize em período especial”, e orienta que esta deve ser conduzida “como um trabalho individualizado de orientação e acompanhamento de estudos, capaz de levar o aluno a sanar as insuficiências verificadas em seu aproveitamento”.

LEGISLAÇÃO VIGENTE

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em vigor desde 20 de dezembro de 1996, Lei nº 9.394, dispõe em seu art. 24, inciso V, sobre a avaliação do rendimento escolar. Ao tratar do assunto, contempla a aceleração de estudos, a possibilidade de avanço na trajetória escolar e estudos de recuperação, nos seguintes termos:

- V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:
- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;
 - b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
 - c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;
 - d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;
 - e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos.

Na Lei nº 5.692/71, como já citado, era claramente expressa a responsabilidade dos estabelecimentos de ensino pela verificação do rendimento escolar, compreendendo a avaliação do aproveitamento e a apuração da assiduidade. Na nova lei não há indicação da mesma natureza, cujo esclarecimento foi objeto de Parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica 05/97, que trata de proposta de regulamentação da Lei

nº 9.394/96. No citado parecer é mencionado: “A verificação do rendimento escolar permanece, como nem poderia deixar de ser, sob a responsabilidade da escola, por instrumentos previstos no regimento escolar e observadas as diretrizes da lei [...]”. Há ainda esclarecimento de que, diferentemente da lei anterior, a verificação do rendimento escolar não mais deve abarcar aproveitamento e assiduidade. O assunto é assim tratado no parecer:

Este entendimento é substituído pelo que separa “verificação do rendimento” e “**controle de frequência**”. A verificação se dá por meio dos instrumentos próprios, busca detectar o grau de progresso do aluno em cada conteúdo e o levantamento de suas dificuldades visando à sua recuperação. O controle de frequência contabiliza a presença do aluno nas atividades escolares programadas, das quais está obrigado a participar de pelo menos 75% do total da carga horária prevista.

No que se refere à concepção de avaliação subjacente a essa lei, considerando-se também pareceres do Conselho Nacional de Educação, pode-se inferir a ênfase na avaliação como processo que busca “detectar o grau de progresso do aluno em cada conteúdo” (Parecer CNE/CEB nº 05/97). Em uma visão ampliada, que sugere ser a avaliação um meio de verificar o alcance de objetivos visados, que não necessariamente se restrinjam ao domínio de conteúdo, tem-se o que diz o Parecer CNE/CEB nº 12/97:

Estudo e avaliação devem caminhar juntos, como é sabido, onde esta – a avaliação – é o instrumento indispensável, para permitir que se constate em que medida os objetivos colimados foram alcançados.

No Parecer CNE nº 12/97 há clara intenção de não associar avaliação a uma função classificatória, que vise subsidiar a decisão de promoção ou retenção do aluno, como sugere este trecho:

[...] é importante assinalar, na nova lei, a marcante flexibilização introduzida no ensino básico, como se vê nas disposições contidas nos artigos 23 e 24, um claro rompimento com a “cultura da reprovação”. O norte do novo diploma legal é a educação como um estimulante processo de permanente crescimento do educando – “pleno desenvolvimento” – onde notas, conceitos, créditos ou outras formas de registro acadêmico não deverão ter importância acima do seu real significado. Serão apenas registros passíveis de serem revistos segundo critérios adequados, sempre que forem superados por novas medidas de avaliação, que revelem progresso em comparação a estágio anterior, por meio de avaliação, a ser sempre feita durante e depois de estudos visando à recuperação de alunos com baixo rendimento.

A função da avaliação destacada é acompanhar o desempenho escolar do aluno, visando ao “progresso”. Assim como na lei anterior, no entanto, de modo mais claro e incisivo, são previstas alternativas para flexibilização dos procedimentos de classificação e promoção do aluno, por meio da aceleração de estudos, avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado e/ou aproveitamento de estudos concluídos com êxito.

Não se constatou, nos textos consultados, referência explícita ao uso dos resultados da avaliação para o replanejamento do trabalho educativo, tal como expresso no Parecer CFE nº 360/74, o que indicaria uma perspectiva de análise, de eventuais sucessos ou fracassos alcançados pelos alunos, que contemplasse as condições de ensino existentes no ambiente escolar, alertando-se para ações a serem desencadeadas na escola e não necessariamente com os alunos.

Quanto aos princípios norteadores da avaliação, na lei e nos pareceres consultados, identificam-se referenciais já vigentes anteriormente, com destaque para que a avaliação seja contínua e cumulativa, com prevalência dos resultados obtidos no decorrer do período letivo.

Em relação aos procedimentos de avaliação, é possível inferir que caberá ao professor decidir quais serão utilizados, uma vez que é a ele atribuída, no art. 13, inciso III, a incumbência de “zelar pela aprendizagem dos alunos”.

No entanto, nessa lei, no art. 9º, inciso VI, é prevista a incumbência da União de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Para o ensino fundamental e médio, tal incumbência vem se concretizando por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e para os egressos do ensino médio há também o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). O delineamento assumido nesses procedimentos de avaliação, adotados pelo poder executivo federal, e que vem sendo reproduzido por estados e municípios, tem potencial de influenciar ou até conformar o currículo escolar e, em consequência, a própria relação que o professor estabelece com o processo de aprendizagem de seus alunos¹⁰.

O poder de provas e exames, concebidos e aplicados por instâncias externas à escola, de regulação das práticas escolares, onde se insere a avaliação, certamente influencia a relação que o professor estabelece com o processo de aprendizagem dos alunos.

Ainda cabe indicar que na Lei nº 9.394/96, assim como na Lei nº 5.692/71, é prevista a obrigatoriedade da escola e dos docentes garantirem estudos de recuperação para os alunos com atraso escolar, nos artigos 12, 13 e 24, respectivamente, incisos V, IV e V. O Parecer CNE nº 5/97, assim trata desse assunto:

Os estudos de recuperação continuam obrigatórios, e a escola deverá deslocar a preferência dos mesmos para o decurso do ano letivo. Antes, eram obrigatórios entre os anos ou períodos letivos regulares. Esta mudança aperfeiçoa o processo pedagógico, uma vez que estimula as correções de

¹⁰ Considerações sobre possíveis impactos integram os textos de Freitas (2002) e Sousa (1997).

curso, enquanto o ano letivo se desenvolve, do que pode resultar apreciável melhoria na progressão dos alunos com dificuldades que se projetam nos passos seguintes. Há conteúdos nos quais certos conhecimentos se revelam muito importantes para aquisição de outros com eles relacionados. A busca da recuperação paralela se constitui em instrumento muito útil nesse processo (artigo 24, inciso V, alínea “e”). Aos alunos que, a despeito dos estudos paralelos de recuperação, ainda permanecem com dificuldades, a escola poderá voltar a oferecê-los depois de concluído o ano ou período letivo regular, por atores e instrumentos previstos na proposta pedagógica e no regimento escolar.

Como já observado quando comentamos a Lei nº 5.692/71, não é propósito deste texto apreciar o significado de estudos de recuperação no processo de escolarização; apenas os mencionamos para destacar que em uma proposta de avaliação que se pretenda processual, os estudos de recuperação são inerentes à proposta. Ou seja, não se recupera o que não se aprendeu. Caso se constate, por meio da avaliação, a não aprendizagem, um encaminhamento consequente é a oferta de novas oportunidades de ensino que visem a oportunizar, ao aluno, aprendizagem.

LEGISLAÇÃO: 1931 AOS DIAS ATUAIS

Apesar de a legislação não apresentar, no seu texto, explanações quanto aos fundamentos que embasaram a determinação do conjunto de normas dela constantes, é possível explicitar a concepção de avaliação que norteou sua formulação por meio da análise de seus vários artigos.

Observa-se que, ao longo do tempo, houve alterações com relação à concepção de avaliação subjacente à legislação: inicialmente, no espaço de tempo considerado, um julgamento do desempenho do aluno, que procurava ser imparcial e objetivo, feito com base no cômputo de acertos e erros apresentados às questões de provas e exames; posteriormente, a avaliação da aprendizagem como um procedimento de julgamento do desempenho do aluno, baseado em critérios expressos nos objetivos previstos, que deve ser realizado de modo contínuo.

A finalidade da avaliação, até ser aprovada a lei de 1961, era apenas classificatória, sendo-lhe acrescida, a partir de 1971, a função de retroinformação. Nesse sentido, as Leis nº 5.692/71 e nº 9.394/96 preveem mecanismos, tais como a recuperação e possibilidade de avanços na trajetória escolar, que tem por objetivo enfatizar a avaliação como meio de acompanhamento da aprendizagem dos alunos.

Tal concepção de avaliação assinala para propostas e práticas que se coloquem a serviço da aprendizagem dos alunos, rompendo com a finalidade precípua de servir à decisão

de promoção ou retenção dos alunos de uma série para outra, apontando a perspectiva de redirecionamento nos propósitos da avaliação ainda dominantes na cultura escolar e que vigoraram na legislação até os anos 1970. Nesse sentido, no limite, provoca a necessidade de se repensar o modo como vem se organizando o trabalho no interior da escola. Em relação a esse aspecto, é oportuno lembrar que a Lei nº 9.394/96 prevê alternativas à organização do trabalho que apontam, em seu conjunto, para a implantação de formas de atendimento potencialmente capazes de responder de modo mais adequado ao processo de desenvolvimento do aluno, assim expressas em seu art. 23:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

Como se vê, são elencadas alternativas à organização anual em séries que apontam, em seu conjunto, para a implantação de formas de atendimento escolar potencialmente capazes de responder de modo mais adequado ao processo de desenvolvimento do aluno, possibilitando interação da escola com as diferenças individuais e socioculturais, ressaltando-se a natureza dinâmica, relativa e plural do conhecimento. A organização seriada usualmente resulta em um arranjo dos conteúdos escolares em etapas que devem ser rigidamente cumpridas por todos em tempo determinado, tendo como foco a organização do ensino, mas não necessariamente da aprendizagem. Com certeza, uma ruptura com o arranjo tradicional, em vigor nas escolas brasileiras, é um caminho promissor para impulsionar a vivência da avaliação com o sentido preconizado na legislação.

Lembro que a possibilidade de organização não seriada do ensino está posta na Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024, de 1961, que em seu art. 104 prevê a permissão para a organização de cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios. Se na referida lei tal possibilidade tinha caráter experimental, na Lei nº 5.692/71, em seu art. 14, parágrafo 4º, é explicitada como uma alternativa: *verificadas as necessárias condições, os sistemas de ensino poderão admitir a adoção de critérios que permitam avanços progressivos dos alunos pela conjugação dos elementos de idade e aproveitamento.*

Ao que parece, pelo que têm evidenciado as pesquisas que se voltam à análise da escola e, especificamente, as que tratam da avaliação da aprendizagem, as práticas escolares vigentes, em geral, conservam marcas de orientações remotas. A afirmação feita no início deste texto de que a escola tende a refletir, em sua estrutura administrativa e pedagógica, as orientações legais em vigor não vem se materializando no que se refere à avaliação da

aprendizagem, que, desde 1970, prescrevem propósitos que realçam o potencial educativo da avaliação, perdendo importância o seu caráter classificatório, impulsionando que se busque o cumprimento de funções nucleares da avaliação, capazes de promover sentido ao processo de ensino e de aprendizagem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Leis e decretos. Decreto n.º 19.890/31. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. *D.O.U.*, 04 maio 1931.

_____. Decreto n.º 21.241. Consolida as disposições sobre organização do ensino secundário e dá outras providências. *DOU*, 04 abr. 1932.

_____. Decreto-Lei n.º 4.244. Lei Orgânica do Ensino Secundário. *D.O.U.*, 09 abr. de 1942.

_____. Decreto-Lei n.º 8.343. *D.O.U.*, 10 dez. 1946.

_____. Lei n.º 4.024. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação. *D.O.U.*, 20 dez. 1961.

_____. Lei n.º 5.692. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. *D.O.U.*, 11 ago. 1971.

_____. Lei n.º 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *D.O.U.*, 20 dez. 1996.

BRASIL. Conselho Federal de Educação. *Parecer do CFE n.º 102. 09 de jun. 1962.*

_____. *Parecer do CFE n.º 207. 14 abr. 1966.*

_____. *Parecer do CFE n.º 360/74.*

_____. *Parecer do CFE n.º 2.164/78.*

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB n.º 05/97.* Proposta de Regulamentação da Lei n.º 9.394/96.

_____. *Parecer CNE/CEB n.º 12/97.* Esclarece dúvidas sobre a Lei n.º 9.394/96, em complemento ao Parecer CEB n.º 05/97.

BRASIL. Ministério da Educação. *Boletim n.º 14 do Departamento de Ensino Fundamental do MEC.*

FREITAS, Luiz Carlos de. A Internalização da exclusão. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 301-327, set. 2002.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Avaliação da aprendizagem: teoria, legislação e prática no cotidiano de escolas de 1º grau. In: CUNHA, Maria Cristina Amoroso A. et al. *A construção do projeto de ensino e a avaliação*. São Paulo: FDE, 1998. p. 106-114. (Série Ideias, 8).

_____. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

_____. A Avaliação na organização do ensino em ciclos. In: KRASILCHIK, Myrian (Org.). *USP fala sobre Educação*. São Paulo: FEUSP, 2000. p. 34-43.

_____. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 175-190, jul. 2003.

Recebido em: agosto 2009

Aprovado para publicação em: setembro 2009