

POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR (ACCOUNTABILITY)¹: CENÁRIOS E SEUS ATORES

Luisa Xavier de Oliveira²
Ateumice Maria do Nascimento³
Virna da Conceição Moura Fé⁴
Maria da Conceição Rodrigues Martins⁵

RESUMO: as políticas de responsabilização ganharam espaço no cenário internacional e nacional, buscando expor para a sociedade o nível de qualidade ofertada nos sistemas educacionais, observando a co-responsabilização de seus agentes escolares. O instrumento da política de responsabilização são as avaliações em larga escala aplicadas pelos gestores nacionais, estaduais e municipais. Nessa perspectiva o referido estudo objetiva realizar uma discussão sobre a política de responsabilização escolar (*accountability*) desenvolvida no Brasil e sua aplicabilidade na política de avaliação educacional. Para tanto realizamos uma abordagem bibliográfica e documental, fundamentado no pensamento dos estudiosos: Bonamino e Sousa (2012), Brooke (2006), Horta Neto (2010), Hoffmann (2005), Sobrinho (2003), Pontual (2008) entre outros. O estudo evidenciou que no Brasil há três tipos de política de avaliação educacional; uma diagnóstica que não apresenta implicações a escola e ao currículo; outra de responsabilização branda (*low stakes*) que acarreta consequências simbólicas junto à escola e seus atores, e a terceira classificada como responsabilização forte (*high stakes*) causando inferências junto a escola e seus atores. Importante frisar que a política de avaliação branda (*low stakes*) é a que se faz mais presente no Brasil.

Palavras-chave: Política de responsabilização escolar (*Accountability*), Avaliação em larga escala, Qualidade.

INTRODUÇÃO

A preocupação com o crescimento e a competitividade dos países em um mundo globalizado tem trazido os sistemas educacionais para o foco. Brooke (2008, p. 379), afirma que a destinação de maiores recursos destinados à educação “suscita questões relativas à eficácia dos investimentos neste setor e impõe uma aferição cada vez mais detalhada da qualidade da educação oferecida”.

Em um contexto de universalização do ensino fundamental, os debates e as políticas governamentais deslocaram o foco para a expansão das etapas posteriores e para a qualidade, apesar da desigualdade e da exclusão ainda se fazerem presentes na realidade brasileira

¹O termo *accountability* é oriundo da política e conceitualmente se refere a algumas características, das quais destacamos o controle da ação governamental, ou seja, os governos devem prestar contas, informarem e justificarem suas ações, podendo sofrer sanções caso não ajam de acordo com as regras estabelecidas.

²Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).- luisaxavier77@yahoo.com.br

³Graduada em Pedagogia da Universidade Federal do Piauí (UFPI-CSHNB) - ateumice-m@hotmail.com

⁴Graduada em Pedagogia da Universidade Federal do Piauí (UFPI-CSHNB) - maria-virna@hotmail.com

⁵Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) - flordemariar@outlook.com

(OLIVEIRA, 2007). Para Oliveira (2001, p. 27) “é esta a tendência em todos os países mais desenvolvidos, decorrência do aumento dos requisitos formais de escolarização para o exercício profissional em um processo produtivo [...]”.

No decorrer dos anos de 1990, acentuadamente no período posterior a 1994, a sociedade brasileira viu ganhar centralidade o tema da qualidade do ensino como objeto de regulação federal, cuja viabilidade exigira o aporte de um sistema de informações educacionais conjugado a um sistema nacional de avaliação, considerados ambos os elementos estratégicos da política educacional no país.

Os aspectos relativos à equidade e qualidade desigual ou insuficiente impulsionam os sistemas de avaliação, que, neste sentido, disseminariam informações sobre a educação ofertada para a sociedade e contribuiriam para que houvesse reflexão acerca dos sistemas educacionais a fim de aprimorá-los. De acordo com Brooke e Soares (2008, p. 483), a necessidade de se avaliar os sistemas educacionais provém da necessidade de se conhecer a realidade educacional de um país, ou seja, conhecer os dados de “oferta educacional, acesso aos sistemas de ensino, modalidades de ensino, fluxo dos alunos ao longo da trajetória escolar e desempenho escolar”.

Para tanto, a necessidade de se obter dados que traduzam a realidade educacional fomenta a implantação de políticas públicas nacionais, estaduais e municipais que utilizam metodologias de avaliação, comparação e controle, na expectativa de que os dados coletados possam subsidiar as discussões dos interessados e dos protagonistas da educação visando um trabalho coletivo em prol da aprendizagem dos alunos.

A política educacional brasileira exige empenho dos gestores para a melhoria dos indicadores educacionais. A gestão por resultados é uma estratégia recente no âmbito da política educacional, sem perder de vista a garantia da gestão democrática (VIEIRA, 2005b). Conforme Moreira Neto (2008, p. 409),

[...] a utilização de índices sintéticos e indicadores relacionados aos programas sociais desenvolvidos têm ganhado espaço e servido de instrumentos para balizar a distribuição de recursos, caminhando para constituírem-se em ferramenta de monitoramento da política pública e em critério de alocação global do gasto público no país.

Há indícios de que os atores escolares já iniciaram a utilização dos resultados das avaliações externas para orientar suas práticas, principalmente explorando os pontos em que os alunos apresentaram mais dificuldade. Silva (2007), no entanto, alerta que esse

investimento tem se tornado, por vezes, exacerbado, causando um desequilíbrio, pois conteúdos também importantes são vistos de forma superficial ou omitidos.

Essa é uma discussão que tem pautado os debates escolares e acadêmicos, tendo em vista as avaliações externas normalmente só avaliam língua portuguesa e matemática, enquanto as outras disciplinas têm sido relegadas ao segundo plano. Ao que parece, as interpretações e tomadas de decisão são equivocadas por falta de compreensão e discussão acerca dos objetivos das políticas de avaliação.

PERCURSO METODOLÓGICO

O estudo de caráter teórico e documental encontra-se apoiado na revisão literária com a finalidade de buscar um aporte para contextualizar as questões pertinentes a temática. Sobre a pesquisa bibliográfica, Lakatos e Marconi (2013) estabelece que seu objetivo é aproximar o pesquisador com o que já foi escrito, filmado ou estudado sobre determinado assunto. Possibilitando com o estudo realizado não uma repetição, mas sim uma reflexão com um novo olhar sobre assuntos já discutidos.

É necessário entender que a “pesquisa bibliográfica constitui o procedimento básico para estudos” (CERVO, 2007, p. 61), e que este é um “meio de formação por excelência”, com o intuito de se conhecer os vários olhares sobre o tema, em livros, periódicos, dissertações, monografias, dentre outros mais. De acordo com Gil (2002, p.44):

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora quase todos os estudos sejam exigidos algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.

Para explorar a temática em questão, inicialmente nos fundamentamos na pesquisa bibliográfica. A diversidade dos autores utilizados em tempo e localização permitiu vários olhares sobre o tema, assim também como a articulação das idéias. Utilizamos também, a pesquisa documental, como o próprio nome sugere, é o estudo de documentos, ela se aproxima da bibliográfica tendo como diferencial:

A pesquisa documental assemelha-se muito a pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda

podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2002, p.45).

Buscou-se analisar os documentos legais que norteiam a avaliação educacional nas seguintes leis: a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases – LDB 9.394/96 com o intuito de que seja articulada uma reflexão em torno da Avaliação Educacional adota no Brasil, quanto a sua normatização e qualidade, bem como na contribuição da formação profissional com reflexões que tenha como objetivo atender as questões educacionais contemporâneas.

A “QUALIDADE” DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL PRESENTENOS DOCUMENTOS OFICIAIS.

A avaliação educacional é uma questão que emerge do texto constitucional de 1988 e, portanto, se impõe como tarefa pública que, compreendida no contexto da norma jurídica maior, supõe a atuação do Estado e do governo segundo a concepção de federalismo e da natureza da relação Estado e sociedade nela inscrita. Segundo Cunha (1980, p. 288) a questão é que as políticas educacionais “[...] sugerem a existência de uma tentativa de redistribuir os benefícios educacionais[...]”, porém é possível “[...] verificar a convergência das políticas educacionais contendedora e libertadora no sentido do alcance de uma mesma e única meta.”

Os embates em torno de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), formalmente iniciado em outubro de 1988, estenderam-se até dezembro de 1996. Devido a isso, o governo buscou alterar a Lei 4.024/61 (BRASIL, 2001) mediante a edição da mencionada Medida Provisória. Ela continha, entre outros, dispositivos que propiciariam a regulamentação da atuação do MEC na “avaliação da qualidade do ensino”. A eficácia dessa Medida Provisória foi assegurada com sua reedição sob n. 711, em 17/11/1994, e n. 765, em 16/12/1994 (BRASIL, 2001). Somente nesse momento o Ministério da Educação tomou medidas que visaram a formalizar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) fundando-o em base legal.

Em 1996, a redefinição de papéis e atribuições no âmbito da administração federal, iniciada com as medidas provisórias mencionadas, ocorreu mais amplamente com as alterações do texto constitucional de 1988, a edição da LDB/96 e regulamentações. No interior destas mudanças, explicitam-se função e bases da avaliação na gestão da educação básica no país. A LDB 9.394/96 introduziu dispositivos sobre avaliação medida e controle na regulação da qualidade do ensino em escala nacional, conforme segue:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de: V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; VI - 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; § 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessárias de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais. (BRASIL, 1999, p.32).

Com efeito, a obtenção, análise e divulgação de informações sobre a educação e a avaliação de rendimento escolar, enquanto incumbências da União “em colaboração com os sistemas de ensino” foram estabelecidas em lei, em vista dos objetivos de definição de prioridades e de melhoria da qualidade do ensino. Além disso, a LDB 9.394/96 estabeleceu, no seu art. 87 (§ 3º, inciso IV), como dever dos municípios e, supletivamente, dos Estados e da União, a integração de todos os estabelecimentos de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar até o final da Década da Educação que fora 1997-2007.

Durante muitos anos, a pesquisa educacional, enfatizou os aspectos sociais e políticos da educação com ênfase no direito ao acesso à escola. A ideia de que o sistema escolar deve ser olhado também através dos resultados dos seus alunos só apareceu depois da consolidação do SAEB em 1995. A partir desta data, o país começou a contar com dados descritivos do desempenho dos alunos que podem ser usados não só para o monitoramento do sistema como também para a pesquisa educacional. (BROOKE E SOARES, 2008, p. 463). A Criação do SAEB, em 1990, é um marco no Brasil e sua criação estimulou e orientou a criação de sistemas de avaliação externa em larga escala da educação básica nas redes estaduais de ensino pelo Brasil.

De acordo com Alves (2008), no início da década de 1980 houve uma melhora nos indicadores educacionais de cobertura escolar devido ao aumento da escolaridade das mães e a diminuição da população em idade escolar. Nessa mesma década, ocorreu em diversos países um aumento no interesse pelas avaliações de sistemas educacionais, o que levou à criação de sistemas de avaliação em larga escala.

No Brasil não foi diferente e discussões sobre o tema resultaram em uma forte tendência à instituição de sistemas de avaliação como estratégia para melhorar o acesso e a qualidade do ensino. Desde a década de 1990, os estudos, instrumentos e metodologias de avaliação têm sido ampliados com o objetivo de se obter diagnósticos sobre o efeito das escolas e os fatores associados à eficácia escolar.

Durante muitos anos a pesquisa educacional enfatizou os aspectos sociais e políticos da educação com ênfase no direito ao acesso à escola. A ideia de que o sistema escolar deve ser olhado também através dos resultados dos seus alunos só apareceu depois da consolidação do SAEB em 1995. A partir desta data, o país começou a contar com dados descritivos do desempenho dos alunos que podem ser usados não só para o monitoramento do sistema como também para a pesquisa educacional. (BROOKE E SOARES, 2008, p. 463).

A qualidade do ensino ganha centralidade na década de 1990, como objeto de regulação federal demandando um sistema de informações educacionais conjugado com um sistema de avaliação nacional. Franco (2004, p. 46) acredita ser importante à sintonia entre o que se pretende com a avaliação e o modo como à mesma é implementada visto que as decisões tomadas acerca de como conduzir a avaliação abrem “um campo de possibilidades de possíveis contribuições para as políticas educacionais, mas também fecham possibilidades, inviabilizam certas contribuições”.

Em 2005, o SAEB incorpora um sistema que visa avaliar o desempenho de cada escola, denominado, oficialmente, Avaliação por escola e Nacional da Educação Básica – (ANEB), e seu complemento, a Prova Brasil, cujo nome oficial é Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), que avalia o rendimento também por município. Lançado em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mede, através do fluxo escolar (reprovação e permanência) e da nota das avaliações externas (ANEB e ANRESC), o desenvolvimento da educação do Brasil, Estados, Municípios e escolas. Com ele é permitido traçar metas objetivas para a melhoria das unidades escolares, o que não era possível até então.

AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E AS POLITICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR

A implantação das avaliações externas em larga escala, trouxe novamente para o centro dos debates o termo “avaliar”, que a partir do século XIX até a atualidade se mantêm como um tema amplo, complexo, frequente, necessário e suscetível de acaloradas discussões e interpretações de críticos acirrados e defensores eloquentes. Sobrinho (2003, p. 13) expõe que “a avaliação adquiriu dimensões de enorme importância na agenda política dos governos, organismos e agências dedicadas à estruturação e à gestão do setor público e particularmente da Educação”. Colaborando ainda com o pensamento anteriormente expresso, o mesmo autor, pontua que “é na educação que a avaliação encontrou o seu espaço privilegiado, não só como

prática política e pedagógica, produzindo efeitos dentro e fora do âmbito propriamente educacional, mas também como importante campo de estudo” (op. cit., p. 15).

Dessa forma, a avaliação evoluiu de um prisma voltado a utilização de exames em que prestigiavamais o passado; a resolução de problemas; o produto final (aprendizagem); simplificação da complexidade, pontualidade, seletividade, classificação,antidemocrática e exclusiva para uma abordagem avaliativa que tem como foco o presente, almejando o futuro término dos problemas, tendo como base o diagnóstico a valorização de toda a dinâmica do processo educativo.

Levando em consideração a complexidade das diferentes realidades presentes, não pontualidade, inclusão e construção (LUCKESI, 2011).Redefinição que se fez amplamente relevante, uma vez que, as mesmas não são equivalentes, embora exista ainda a falta de clareza e compreensão entre os termos exames e avaliação. Ainda segundo Luckesi (op. cit., p. 211) “a compreensão e a mudança dos conceitos são importantes, porém significam muito pouco ante a necessidade da mudança de condutas”.

A esse respeito, convém explicar que nosso país ainda se faz presente a confusão entre a utilização dos dois termos (Avaliação X Exames) mencionados acima, pois alteramos as definições, mas na efetivação concreta das ações a escola brasileira persiste em manter práticas ainda arraigadas no passado, portanto, mantémmem grande parte as mesmas condutas, embora sejam perceptivas as alterações que foram inseridas no seu interior.

Falta de investimentos na educação, criticidade por parte da comunidade; a ausência da equidade de direitos; falta de orientação e reorientações consistentes e constantes sobre as mais variadas metodologias e estratégias de ensino; a “compulsão por educar” que nos fazem querer que os indivíduos fossem de acordo com os parâmetros anteriormente defendidos por nós mesmos contribuem para essa concretização e dificultam uma abordagem de fato avaliativa.

Iniciada com um princípio de realização de aptidões orais que embora não declaradas já realizavam mençãoàs classificações, evoluindo para uma subseqüente de testes escritos, praticada desde seu advento, com um significativo nível de sistematização e organização. A partir do século XIX começa uma trajetória que permite a roupagem atual como, por exemplo, a definição como uma disciplina e um novo campo do saber no currículo oficial, mas que ainda necessita de estudos e pesquisas aprofundados para que possa alcançar um maior nível de afirmação (SOBRINHO, 2003).

No campo educativo da avaliação, o grande impulso foi dado por Tyler (1950) com a proposta de um “Ensino por Objetivos”, propondo a construção da aprendizagem que se

iniciou após a Revolução Francesa que colocou as grandes massas populacionais dentro dos ambientes de ensino trazendo várias alterações a dinâmica vigente dos Estados Unidos que se alastraram pelos demais países.

Lançando o pensamento sobre a eficiência dos sistemas de ensino mundiais, ainda que, em passos lentos, pois, o reconhecimento efetivo no Brasil e utilização da nomenclatura avaliação só ocorreram de modo efetivo com a promulgação da LDB 9.394/96, que trouxe em sua pauta questões como currículo, formação de professores e avaliação dos alunos que até então, não havia um espaço garantido. As legislações educacionais anteriores de LDB 4.024 de 1961, usava a definição de “Sistemas de Exames” e a de LDB 5.0692 de 1972, se referia a “Aferição do Aproveitamento Escolar”.

A compreensão teórica conquistada na caminhada de percalços da avaliação é bastante positiva e as inovações pedagógicas inseridas pela Escola Nova contribuíram de modo relevante, pelo fato de diversos estudiosos defenderem a implantação de novas metodologias no processo de ensino-aprendizagem alcançando a definição contemporânea de processual, não pontual, dinâmica, inclusiva, dialógica, sistemática, democrática, multidimensional e caracterizada em três tipos: diagnóstica (início), formativa (durante) e somativa (final do processo), (SOBRINHO 2003; HOFMANN, 2005). Utilizando das argumentações de Horta Neto (2010, p. 89) que “considero que todos os tipos de avaliação são importantes e que tratam de responder a diferentes necessidades dos sistemas educativos e da vida em sociedade; elas fazem parte do dia a dia do processo educativo”.

Nesse cenário, as avaliações externas de larga escala ganharam grandes proporções na sociedade, buscando nutrir o que poderíamos chamar de “prestação de contas”, por intermédio dos resultados obtidos na co-responsabilização de seus agentes (professores, gestores, diretores e alunos) e pelos índices alcançados sejam eles, positivos, ou negativos criando instrumentos mediativos objetivando uma melhora efetiva da qualidade do ensino. Em Brooke e Cunha (2011, p. 22) vamos encontrar o seguinte esclarecimento “A *accountability* no contexto educacional significa acima de tudo associação entre resultados de aprendizagem e consequências para o distrito educacional, a escola, os professores e os alunos”.

No Brasil, a primeira política de responsabilização escolar a ser implantada foi o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste (Edurural) voltada aos Estados do Pernambuco, Piauí e Ceará que destacaram o nível de desempenho real encontrado em relação à sociedade brasileira. Ampliada posteriormente para todo o país com a criação do Sistema de Avaliação do Ensino de Primeiro Grau (SAEP).

Na década de 1990, ocorre à substituição do SAEP, pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), vigente na atualidade que se configura como um marco no cenário nacional. Destinado as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, as provas aplicadas de forma censitária nas etapas finais do Ensino Fundamental e médio (5º, 9º e 3º Ano) respectivamente, o que permite o acompanhamento evolutivo ao longo dos anos, pelo fato de ter sido adotado em 1995, através do uso da Teoria de Resposta ao Item⁶ (TRI) que avalia o desenvolvimento das habilidades por meio da padronização de testes.

A articulação dos ministérios da educação e secretárias estaduais foram o que impulsionaram a implantação e reestruturação gradativa ao longo dos anos ocupando a configuração atual de um mecanismo detalhado da qualidade, funcionamento e gerenciamento da educação que através da aplicação de testes em grandes proporções e aplicação de questionários, obtêm um diagnóstico da qualidade de educação e subsidiam na implantação de políticas públicas educacionais com objetivo de melhorar e aprimorar a situação em que a prática do saber se encontra. Fazem parte dessas avaliações: a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) popularmente conhecida como Prova Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) que englobam obrigatoriamente a rede pública, se destinam as redes públicas e particulares averiguando os níveis de alfabetização e letramento, possui uma dinâmica amostral e por sorteio respectivamente. As junções das médias com os dados do Censo Escolar compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e estabelecem metas vindouras para as redes de ensino.

Outra criação é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que de forma restritiva ao longo do seu caminho vem assumindo as características de certificador, pois é requisito e critério para o ingresso no Ensino Superior público, após concluir a Educação Básica, mas embora muitas universidades tenham aderido ao mesmo, ainda não é geral uma cobertura legal por parte de todos os estados, pois algumas instituições realizam seus próprios processos avaliativos/vestibulares.

Como uma forma de criar mecanismos mais detalhados de funcionamento e gerenciamento da qualidade da educação em seus próprios Estados, a partir da década de 1990, diversos Estados instituíram seus próprios sistemas avaliativos. São exemplos:

⁶Se refere a uma metodologia de avaliação elaborada com base nas matrizes de referências que é formado por um conjunto de descritores, previamente estabelecidas para determinadas disciplinas avaliativas, que objetiva que em determinados níveis o aluno tenha desenvolvido habilidades cognitivas, evitando assim, chutes. Um dos vários exemplos que utiliza essa estratégia é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e os Estados com seus sistemas próprios de avaliação com por exemplo, o Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará (SPAECE) e o Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (SAEPI) (BROOKE, 2006); (SOBRINHO, 2003).

Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará (SPAECE) em 1992, o Sistema de Avaliação do Rendimento do Estado de São Paulo (SARESP) em 1996, O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) em 2000, O Programa Nova Escola do Rio de Janeiro no ano de 2000 que foi substituído logo em seguida, pelo Sistema de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ), e o Sistema de Avaliação do Estado do Piauí (SAEPI) que sua criação é bem mais recente referente ao ano de 2011 (CERDEIRA, ALMEIDA, COSTA, 2014). Brooke e Cunha (2011, p. 18) alegam que:

Muitas vezes, essas novas políticas envolvem a identificação e classificação das escolas com base nos resultados do 5º e 9º Ano do Ensino Fundamental e 3º Ano do Ensino Médio, que são as informações disponibilizadas pela maioria dos sistemas estaduais de avaliação que seguem o padrão do Sistema da Educação Básica (SAEB).

Os resultados das avaliações externas são utilizados como instrumentos de gestão educacional, mecanismo de informatização dos níveis de aprendizagem dos alunos ao público, definição de estratégias de formação continuada, alocação de recursos, incentivação de bônus salariais, certificação de alunos e escolas. No Brasil, diferentemente dos países americanos não há relações entre os testes e o futuro dos alunos, como também não ocorra inclusão de familiares o que pode acarretar o uso de *accountability* fragmentadas/parciais, (BROOKE, CUNHA, 2011).

Brooke (2006) chama a atenção para o estreitamento do currículo, possibilidade da centralização nos conteúdos das disciplinas que são avaliadas (português e matemática) em detrimento às demais um segundo plano e práticas fraudulentas que alterem a realidade concreta em prol do recebimento de recursos. Corroborando com esse pensamento Horta Neto (2010, p. 90) expõe que “os dados e as percepções sobre a realidade nem sempre captam a realidade. Eles são aproximações dessa realidade”. Ainda segundo o autor:

É importante salientar que, mesmo tendo seus limites, a avaliação é capaz de fornecer informações para a tomada de decisões para a implantação de políticas públicas, e nesse sentido, é muito melhor do que um voo cego, no qual não existem dados em que os formuladores de políticas possam se embasar (op.cit. p. 90).

A preocupação com a qualidade da Educação Básica está no cerne dos programas subnacionais de avaliação. Apesar de usarem instrumentos descendentes do SAEB, que são fundamentalmente de monitoramento e não de diagnóstico, todos têm como objetivo explícito

fornecer *feedback* aos professores de sala de aula e ajudar na busca de soluções para superar as dificuldades de aprendizagem dos alunos (BROOKE, CUNHA, 2011).

No Brasil, Bonamino (2012) caracteriza três tipos de avaliação em larga escala. A diagnóstica que não atribui nenhum tipo de consequência à escola e ao currículo escolar que é chamada de primeira geração; às de responsabilização branda ou *lowsstakes* que acarretam consequências simbólicas denominadas de segunda geração e a terceira que funciona como uma responsabilização forte ou *higtstakes* que traz consequências materiais. As duas últimas citadas possuem mecanismos de remuneração de acordo com as normas estabelecidas e metas obtidas previamente, bem como promovem interferências nos espaços escolares. Seu funcionamento ocorre em torno da visão de aperfeiçoamento pelo fato de ser uma prestação de contas, pressão por melhores resultados, apoiada na definição de metas junto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Essas associações e consequências se articulam a bonificação salarial dos profissionais da educação e definem novos contextos desde a sua implantação por acrescentar diálogos e pesquisas sobre o tema evidenciando o grande desafio de educadores que é a oferta de uma educação de qualidade, em proporções acima da divulgação dos resultados externos, colocando assim, vários agentes no centro da contenda, visto ora como vilões, ora como heróis.

Os discursos dos estudiosos lado, estão oscilam entre dois extremos: de um os críticos que buscam investigar os reflexos da reforma política na organização da educação e do ensino; de outro, os defensores da implementação e aprimoramento, como meio de responsabilização dos profissionais e suposta melhoria da qualidade educacional (SOARES, ALVES, 2013, p. 449).

Para Pontual (2008) tais investidas em larga escala ganharam proporções com o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) que oferece uma medida padronizada de qualidade realizando agregação entre desempenho de alunos e bonificação docente. “A remuneração de professores na maioria dos sistemas de ensino é única para todos os profissionais, ofertando uma base salarial que varia com base em dois critérios: tempo de serviço e titulações obtidas” (Ibidem, p. 05).

Entre seus pós e contras, há defensores favoráveis e críticos severos. O que está em pauta nessas discussões de avaliações em larga escala é qualidade do ensino ofertado nos países que adotaram no seu interior tais estratégias. Por se tratar de uma área que naturalmente suscita gigantescos investimentos. Brooke (2006) destaca que há necessidade de

um maior nível de compreensão e aprofundamento teórico sobre a pauta que se viabiliza por meio de pesquisas para que possa criar conexões entre sistemas e responsabilizações mais consistentes.

POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO EXTERNA E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOCENTE

Avaliar sucinta heterogeneidade e a necessidade de profissionais aptos para tal exercício que devem prover de divergentes métodos e concepções teóricas para não realizar interpretações errôneas acerca dos resultados que são divulgados pelas agências de avaliação. Para que não ocorra discrepâncias e danos se faz válida a construção de diálogos coletivos acerca do que é cobrado pelos sistemas de avaliação, caso contrário, os investimentos em formações, oficinas pedagógicas se tornam inócuas, caso não exista um currículo comum (BROOKE, CUNHA, 2011).

Para efetivação de uma educação de qualidade capaz de incluir é de fundamental importância a junção de inúmeras e diversificadas variáveis a exemplo, da implantação de políticas públicas capazes de serem postas e efetivadas na prática, uma compreensão real e aprofundada da educação que está sendo ofertada a grande massa populacional, compromisso de todos os sujeitos que trabalham com educação. O Plano Nacional de Educação (PNE) nas metas dezesseis, dezessete e dezoito expõe sobre qualidade relacionada à formação profissional, respectivamente:

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2014, p. 51).

A conquista de espaço, em documentos legais, é um passo positivo em direção a eficácia escola, já que o professor/educador tem papel fundamental na qualidade da educação de todo e qualquer país. Partimos da assertiva que uma singela remuneração aos profissionais

das escolas que se destacam não é capaz de solucionar as lacunas e falhas existentes em um curto espaço de tempo.

As políticas de bonificação salariais podem criar problemas *gaming*⁷, manipulações as regras realizadas pelas escolas como: não aplicação das avaliações a alunos com menores desempenhos estudantis, menor preocupação com as séries que não são abarcadas pelas avaliações externas, transferências brancas de alunos com baixo desempenho para outras instituições (BROOKE E CUNHA, 2011).

Como essas práticas envolvem uma série de sujeitos e processos para sua efetivação podem alternar-se de motivador á desmotivador, a curtos e rápidos espaços de tempo, causando sentimentos de pressão e desvalorização ou de preparação elevada para alcançar bons índices, deixando a formação integral dos alunos que são o centro do processo educativo em segundo plano, desvalorizando suas discrepantes realidades.

Vieira (2007, p. 58) conceitua que “a escola não se reduz a um mero reverso de políticas, mas antes se configura como espaço de reconstrução e de inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas”. Que ao serem concretizadas na prática se transformam em gestão. Para Freitas, (2003, p. 14) “A escola não é um local ingênuo sob um sistema social qualquer, dela espera-se que cumpra uma determinada função”.

Uma vez que o espaço escolar se insere na sociedade, a avaliação e o currículo escolar trazem traços da mesma. Diante disso, o conhecimento e a reflexão sobre as interfaces com o currículo são relevantes, tendo em vista que as diversas políticas implantadas ao longo da história refletem/espelham em determinadas fases vividas pela sociedade. Apresentando-se em uma encruzilhada de um lado a está a defesa de uma educação democrática e cidadã, e de outro um ensino voltado ao mercado de trabalho, desde a década de 1990 o estado passou a dar ênfase em políticas centrando-se na regulação e avaliação (MENEGÃO, 2015).

É correto afirmar que o termo “qualidade” comporta inúmeras polissemias, o que pode gerar entendimentos errôneos e equivocados prejudicando a efetivação de uma educação integral de qualidade que se constitui em um dos vários direitos fundamentais do ser humano, ao centra-se em ações objetivando bons resultados nas avaliações externas, deflagrando um processo que deve ser extenso, complexo e equitativo para potencializa e induzir várias outras habilidades.

Ao debater sobre avaliação e qualidade é necessário colocar no centro das atenções alguns pontos significativos pelo fato de serem válidos e inacabados, nesse sentido não podemos deixar de realizar menção ao currículo escolar oficial, pois no mesmo é explícito as

⁷Utilização de práticas fraudulentas em prol de bons resultados (BROOKE, 2006).

áreas do conhecimento que deverão ser trabalhadas desenvolvendo habilidades nos estudantes. Menegão (2015, p. 56) discorre que:

O currículo pode ser entendido como um significativo instrumento utilizado nos mais diferentes tempos e sociedades, tanto para desenvolver processos de conservação, como de transformação e renovação dos conhecimentos historicamente acumulados, e assim socializar os alunos segundo valores tidos como desejáveis.

Mediante as colocações nos posicionamos que nada na sociedade é amplamente neutro, pois há um jogo de poder que cerca e norteia a sociedade explicitamente e implicitamente, além da subjetividade inerente a todos os sujeitos. Sobre currículo chamamos para participar da discussão Gimeno (1992 apud PACHÊCO; 2005, p. 25) ao expor que “o currículo define um território prático sobre o qual se pode intervir, investigar, mas, primeiro de tudo, no qual é preciso intervir”. Não existe neutralidade, como define um dos maiores estudiosos e teóricos da educação Freire a mesma é um ato político, que envolve um jogo de forças na qual as classes dominantes impõem o seu pensar sobre os grupos menos favorecidos.

Nesse panorama, os professores não são somente meros executores de ações mecanizadas, inserem na sua forma de trabalhar as suas percepções sobre o mundo que os rodeia com sua ampla totalidade, estabelecendo relações sociais, políticas, sociais que se relaciona com sua forma particular de ser, sua formação e seus contextos diários de vida. Sustentando-se no ponderar de Luck (2009, p. 116) “uma escola é uma organização social construída pelas interações das pessoas que dela fazem parte, orientadas pelos seus valores, crenças, mitos e rituais”.

Na maioria das vezes, as ações são determinadas de forma verticalizada, de cima para baixo, sem considerar as especificidades reais. Ao considerar apenas o currículo oficial, simplifica a capacidade de aptidões críticas bem formuladas e tal processo não pode reduzir-se a classificar ou não os desempenhos dos sujeitos que o realizam modulando o próprio acesso ao conteúdo.

Compartilhamos do pensar de Menegão (2015, p. 33) quando afirma que “a educação é decisiva para a formação integral humanística e científica de sujeitos autônomos, críticos, criativos e protagonistas da cidadania ativa”. Reafirmando esse ponto de vista, Libâneo (2006, p. 97) discorre que “as escolas têm uma tarefa muito clara que é a transmissão e a construção da cultura, da ciência, da arte, preparar os alunos para o trabalho, para a cidadania, para a vida cultural, para a vida moral”.

Ao longo dos séculos alcançamos conquistas como um maior número de sujeitos concludentes da educação básica, mas não concretizamos o grande desafio de ofertar um

ensino de qualidade e equidade. “Os obstáculos à democratização do ensino foram transferindo-se de acesso para a permanência de todos os estudantes na escola” (BORGES, 2016, p. 98). Ao que se refere a educação como direito é perceptível que alcançamos em termos legais, basta para isso realizarmos uma retrospectiva na história nacional, no entanto na efetivação real das ações são gritantes e alarmantes os desafios e disparidades evidenciados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Educação e avaliação sempre andaram de mãos dadas. Tal fato, certamente nada estranho a todos aqueles que frequentaram por anos as unidades escolares, hoje, no contexto crescente do uso de indicadores econômicos, educacionais e estatísticos, se tornou algo com finalidade bem diferente dos antigos testes escolares para avaliar, reprovar ou aprovar, significativa parcela da população discente. Se anteriormente, o objetivo era eliminar de forma preliminar os alunos considerados inaptos para a escolarização, especialmente nas séries iniciais do ensino fundamental, atualmente, o enfoque avaliativo constituiu-se de outros objetivos mais definidos, sendo principalmente, pautados em medir e escalonar os resultados da aprendizagem escolar visando mensurar a qualidade do ensino oferecido (OLIVEIRA, 2011).

A potencialidade de gerar discussões fez do assunto da qualidade de ensino, atrelado à avaliação em larga escala, elemento com ênfases teóricas completamente divergentes. São inúmeros os autores que discutem o sistema de avaliação em larga escala baseado em testes padronizados, dentre eles, Martins (2001) que considera a realização de avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas, um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir problemas e reorientar decisões e percursos institucionais, porém, a mesma autora enfatiza que as metodologias que desconsideram a diversidade cultural existente no âmbito escolar não captam a efetiva dinâmica das unidades escolares, tendo como base apenas os resultados finais obtidos por testes padronizados.

Na outra extremidade, porém, há aqueles que acreditam ser possível utilizá-la como instrumento significativo para a melhoria dos padrões de qualidade e implementação de novas políticas públicas. Mello (2005) defende que a avaliação em larga escala não se destina a reprovar ninguém, mas a fornecer informações aos gestores educacionais e ao público, sobre o desempenho do sistema escolar, oportunizando as escolas, as regiões, os municípios ou Estados demonstrando no que precisam melhorar quanto aos seus resultados, bem como o que é necessário fazer para promover essa melhoria.

A favor ou não, a verdade é que, as avaliações assumem uma posição estratégica nas agendas governamentais, pois se acredita que elas contribuíram para a qualidade da administração pública e promove sustentabilidade à reforma. Isto porque as atividades avaliativas permitem controlar os resultados obtidos, responsabilizar os prestadores de serviço pelos resultados, bem como transmitir a imagem de um Estado que se preocupa e respeita os interesses dos cidadãos (CLÍMACO, 2005).

Para tanto, a avaliação passou a ser uma atividade presente em todos os setores sociais, tornando-se o eixo norteador do processo regulatório estatal. Todavia, foi no campo educacional que as avaliações ganharam proeminência, tendo em vista que o conhecimento passou a ser elemento chave para o desenvolvimento da economia, através das mudanças tecnológicas, das descobertas científicas e inovações.

Avaliação como parte de um processo de coleta e análise de informações para tomada de decisões, torna-se um instrumento ímpar na educação, uma vez que a avaliação de sistemas pode permitir que gestores atuem mediante informações básicas sobre a rede de ensino. Políticas de avaliação e de responsabilização escolar – *accountability* – têm sido, implementadas em diversos países com o intuito de tornar públicas as informações sobre o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, do trabalho dos atores envolvidos no cotidiano escolar, sendo estes considerados co-responsáveis pelo desempenho alcançado pela instituição escolar.

Deste modo, a construção de uma cultura avaliativa pode ser capaz de oferecer subsídios para tomada de decisões na perspectiva da qualidade. O desafio ainda é a apropriação dos resultados obtidos pelos atores da escola, bem como a utilização dos mesmos com o objetivo de orientar as atividades de ensino.

As formas como as avaliações são introduzidas nas escolas e as formas de divulgação dos resultados podem influenciar nas discussões e práticas dos atores em função de suas percepções. Com efeito, as reações diferentes diante do desconhecimento e do entendimento superficial, podem produzir distanciamento, resistência, submissão e passividade, mas também um esforço para compreensão e utilização dos resultados por parte dos sujeitos escolares.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G. & FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In. BROOKE & SOARES (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%202%202018. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Lei n. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o **Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. In: BRASIL. Congresso. Senado. 500 anos delegislaçãobrasileira.2. ed. Brasília, 2001c. CD3: Brasil República.

_____. Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Câmara dos deputados**. 12. ed. Brasília, DF: Edições câmara. P 1-63. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década. Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os sistemas de Ensino (MEC/Sases): Brasília, DF, 2014.

BONAMINO, Alícia. SOUSA, Zákia Sandra. **Três gerações de avaliação da educação básica no brasil: Interfaces com o currículo da/na escola**. Educação e pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 378-388, abr./maio. 2012.

BORGES, Edna Martins. **Avaliações externas em larga escala no contexto escolar: percepção dos diretores escolares da rede Estadual de ensino de Minas Gerais**. 2016. Tese. (Doutorado)- Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br>. Acesso em: 31 junho de 2019.

BROOKE, Nigel. **O futuro das políticas de responsabilização no Brasil**. Cadernos de pesquisa, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio. / ago. 2006.

BROOKE, Nigel. CUNHA, Maria Amália de A. **A avaliação externa como instrumento de gestão educacional dos estados**. Estudos e pesquisas educacionais. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/avaliacao_externa_fvc.pdf. Acesso em: 02 Jan. 2019.

BROOKE, Nigel. SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias (org.)**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CERDEIRA, Diana, G. da S. ALMEIDA, Andrea B. de. COSTA, Marcio da. **Indicadores e Avaliação Educacional: Percepções e Reações a Políticas de Responsabilização**. Estudo, avaliação Educacional, São Paulo, v.25, n. 57, p. 198-225, jan./abr. 2014.

CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica** / Amado Luiza Cervo, Pedro Alcino Bervian, Roberto da Silva. – 6. ed. – São Paulo: Pearson Prentenci Hall, 2007.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2004.

FREITAS, Luiz Carlos. **Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética**. Cadernos de Pesquisa v.43 n.148 p.348-365 jan./abr. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

HOFMANN, Jussara. **Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista**. 35. Ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. – 6. Reimp. – São Paulo: Atlas, 2011.

LIBÂNEO, José Carlos. **Sistema de ensino, escola, sala de aula: onde se produz a qualidade das aprendizagens?** In: Políticas de currículo em múltiplos contextos. LOPES, Alice C, MÂCEDO, Elizabeth (org.). São Paulo: Cortez, 2006.

LUCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem: Componente do ato pedagógico**. São Paulo: Cortez, 2011.

MELLO e SOUZA, A. de. **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENEGÃO, Rita de Cássia S. G. **Impactos da avaliação externa no currículo escolar: percepções de professores e gestores**. 2015. (tese Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas Grande, 2015.

NETO, João Luís Horta. **Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presente no debate sobre o tema**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-101, jan./abr. 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, R. P. DA **Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: Uma Análise Histórica**. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n.100. Especial, p.661-690, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

PACHÊCO, José Augusto. **Escritos curriculares**. São Paulo: Cortez, 2005.

PONTUAL, Tereza Cozetti. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. Fundação Lemann, 2008.

SILVA, M. J. A. **O sistema mineiro de avaliação da educação pública: impactos na escola fundamental de Uberlândia**. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 5, 2007. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio>.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Políticas e gestão da Educação Básica: Revisitando conceitos simples**. RBPAE, Rio Grande do Norte, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

_____. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Fortaleza: SEDUC, 2005a.p. 7-26.