



3733 - Trabalho Completo - XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste - Reunião Científica Regional da ANPEd (2018)  
GT05 - Estado e Política Educacional

#### POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DE LARGA ESCALA: CONTEXTOS E IMPLICAÇÕES

Flávia Fernanda Santos Silva - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Luciane Terra dos Santos Garcia - UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

A avaliação de larga escala no Brasil tem se expandido desde 1990. Assim, o objetivo deste artigo é analisar as bases em que se consolidou essa política, e suas implicações nas escolas. Essas avaliações decorrem de um contexto de reforma gerencial do Estado e têm apresentado implicações como, a responsabilização dos profissionais, enxugamento de currículos, consolidação de valores como a meritocracia e competitividade.

Palavras-Chave: Reforma do Estado. Avaliação de larga escala. *Accountability*.

#### POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DE LARGA ESCALA: CONTEXTOS E IMPLICAÇÕES

##### INTRODUÇÃO

As reformas de Estado implementadas a partir de 1980 em diversos países, sob a orientação neoliberal, suscitaram reformas nos aparelhos estatais, entre elas, o educacional. No Brasil, as reformas educacionais da década de 1990, a exemplo de outros países, articularam a desconcentração de poderes e encargos para as instâncias locais de poder com controle de resultados educacionais por meio de sistemas nacionais de avaliação.

Por um lado, alguns pesquisadores defendem a instituição desses sistemas de avaliação visto que revelam determinados aspectos da "qualidade" da educação pública brasileira. Por outro, se critica o fato desses pesquisadores colaborarem para a consolidação de parâmetros de qualidade centrada em resultados, desconsiderando a realidade em que se desenvolvem os processos educativos, com diversas consequências para as escolas e redes de ensino.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar as bases da consolidação da política de avaliação de larga escala no Brasil, bem como seus desdobramentos nas escolas. O artigo está organizado em duas seções: a primeira faz uma discussão sobre a reforma administrativa do Estado, que influenciou a regulação educacional e a implementação de políticas de avaliação de larga escala no Brasil. A outra debate acerca das implicações dessa política para as escolas do país.

##### REFORMA GERENCIAL DO ESTADO: BASE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DE LARGA ESCALA

A crise estrutural de acumulação capitalista do final do século XX e a atual fase da globalização da economia, propiciadas pelas tecnologias da informação e comunicação, impulsionaram transformações na lógica do setor produtivo e exigiram reformas estatais. A partir da década de 80, a hegemonia da concepção do Estado mínimo tornou a redução de custos sociais uma prioridade, fortalecendo, assim o desdobramento de estratégias de promoção da eficiência governamental.

Nesse sentido, a reforma administrativa do Estado se pautou no modelo gerencial desenvolvido na esfera privada, consolidando o movimento que ficou conhecido como Nova Gestão Pública. Esse modelo desenvolveu-se, de modo peculiar, em países como os Estados Unidos e Inglaterra, atingindo seu auge, na década de 90, quando desencadeou transformações variadas em diferentes países (ABRUCIO, 2003). Sobressaindo a definição de responsabilidades e de objetivos organizacionais, o incremento da competição entre organizações públicas, a avaliação de desempenhos organizacionais, e, ainda, as medidas de controle orçamentários. Tudo isso visava mensurar o alcance da eficiência na consecução dos objetivos propostos (ABRUCIO, 2003).

Nesse contexto, a atuação de organismos multilaterais foi decisiva para impulsionar tanto reformas do Estado, quanto políticas estratégicas para os setores sociais, entre eles a educação. O serviço educacional passou a ser considerado elemento central para o desenvolvimento dos países, assim como mercadoria vendável como outra qualquer, estimulando assim a construção de quase mercados.

A interferência de organismos internacionais no campo educacional consolidou o que ficou conhecido como Estado Avaliador. Desse modo, a combinação de quase mercado, com a regulação estatal da educação, tem aumentado o controle sobre as escolas por meio da publicização de resultados educacionais, aferidos por sistemas de avaliação em larga escala (AFONSO, 2013).

No caso brasileiro, a crise econômica, marcada por crise fiscal e inflação, foi estratégica para que o governo firmasse acordos em conferências internacionais, criasse uma série de medidas para impulsionar uma cultura organizacional, baseada na gestão do controle da qualidade, eficiência e eficácia dos sistemas de ensino (CABRAL NETO, 2009, p. 197). Com essas reformas, foi intensificada a preocupação com resultados dos indicadores de desempenho, contexto em que um novo significado de qualidade, centrado na aprendizagem, começou a ser formado, sob a orientação de que ele deveria ser mensurado por testes padronizados em larga escala.

Embora a avaliação em larga escala fosse um processo que, timidamente, buscava implementar no país desde a década de 60, consolidou-se a partir de 1990, após a inserção de novas metodologias estatísticas e com a institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb.

Outro marco importante da avaliação educacional diz respeito ao lançamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb),

em 2007. O Ideb constitui uma política central do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cujo documento apresenta iniciativas para a melhoria da “qualidade” da educação básica, tendo, como foco, a aprendizagem, o acompanhamento de cada aluno com base no seu desempenho em avaliações, e ainda, a divulgação na escola e na comunidade com os dados relativos à área da educação.

Assim, o Saeb se constituiu em um marco da avaliação de larga escala no país, e, posteriormente, foram surgindo sistemas próprios de avaliação nas redes estaduais e municipais de ensino, agregando outras funções adicionadas à avaliação de larga escala, que serão discutidas na próxima seção.

## IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NAS ESCOLAS BRASILEIRAS

As avaliações externas do desempenho estudantil têm se proliferado no Brasil sendo consideradas necessárias à melhoria da qualidade educacional, e à eficácia dos serviços públicos. Para Freitas (2013), essas avaliações consistem em evidências de transferências das políticas de avaliação dos Estados Unidos para o Brasil, havendo diferença quanto aos tipos de *accountability* que agrega. Especificamente no caso brasileiro, o termo *accountability* é considerado polissêmico, tendo gerado intensos debates pelas interpretações que carrega.

Existe uma diversidade de estratégias institucionais mobilizadas para implantar políticas de *accountability* que assumem diferentes formas de atuação, dependendo da natureza das ferramentas empregadas e da concepção institucional que incorporam. Vidal e Viera (2015) destacam que, visando à melhoria de resultados, criam-se “incentivos simbólicos ou monetários” dispostos em planos e programas governamentais.

Quando as consequências dessas políticas são apenas simbólicas, afetando pouco a equipe escolar, elas recebem a nomenclatura de responsabilização branda ou *low stakes*. Quando, porém, as consequências envolvem pagamentos por resultados ou incentivos de desempenho passam a ser denominadas de responsabilização forte ou *high stakes* (BROOKE, 2013). No caso da *accountability* brasileira, ela é considerada branda, quando comparada com o contexto norte americano. Para os pesquisadores na área de educação, ela ganhou mais força a partir de 2005, após a implantação da Prova Brasil (ANDRADE, 2008).

Consideram-se três gerações da avaliação de larga escala para entendimento das políticas de *accountability* no Brasil. No primeiro momento, destaca-se a ênfase no caráter diagnóstico da qualidade da educação ofertada. Posteriormente, ocorreu a publicização dos resultados das avaliações com objetivo de mobilizar escolas para sua melhoria. A terceira geração é marcada pela atribuição de recompensas e incentivos monetários devido ao alcance de metas ou da melhoria dos resultados.

Ao analisar as três gerações da avaliação, Bonamino e Sousa (2012) explicam que políticas de responsabilização com inclusão de mecanismos de recompensas, estabelecimento de metas e similaridade com as matrizes de referência do Saeb e da Prova Brasil, carregam o risco de estreitamento curricular. Para as autoras, isso ocorre na medida em que os professores se concentram nos tópicos que são avaliados, desconsiderando outros aspectos relevantes do currículo.

A questão da mobilização das escolas, considerando a publicização de resultados, pode ser observada na pesquisa relatada por Vidal e Vieira (2015) em três municípios do Ceará, diagnosticados, em 2005, com os piores resultados do Ideb no estado. Esses municípios receberam apoio financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), consultoria técnica para a realização do seu Plano de Ações articuladas (PAR); além disso a melhoria do Ideb passou a nortear a política municipal de educação. Como consequência, de 2005 a 2007, houve uma considerável evolução do Ideb, cujo resultado foi relacionado ao aumento da aprovação e, conseqüentemente, do rendimento escolar que compõe o cálculo do Ideb. Além de outros fatores, Vidal e Vieira (2015) relatam, também, que essas redes induziram a adequação do currículo escolar à demanda na Prova Brasil, com conseqüente redução da matriz curricular das instituições.

Políticas de avaliação de terceira geração têm sido postas em prática em diversos estados e municípios brasileiros. Um exemplo é o estado de São Paulo que, em 1996, criou o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). Esse sistema associou a avaliação à melhoria da qualidade do ensino com base no compromisso dos gestores com resultados, responsabilizando as escolas pelo desempenho dos estudantes. A concretização do Bônus Mérito, em 2000, evidenciou a articulação entre avaliação e gestão em São Paulo, visto que esse bônus era distribuído conforme os resultados da avaliação de larga escala (BROOKE, 2006).

Outro exemplo é o estado de Pernambuco que, em 2008, também implantou, também, sistema de incentivos que premia as escolas por meio do Sistema de Avaliação do Estado de Pernambuco - Saepe. Esse sistema de incentivo integra um conjunto de ações elaboradas para reverter a situação funcional e salarial do professor, de modo que se dedique a uma única escola, em vez de acumular 70 horas em diferentes escolas e redes. Nesse caso, o incentivo é visto como complementação salarial, sendo a remuneração por desempenho paga para os professores das escolas cujo índice de cumprimento geral seja de 50% (BROOKE, 2015).

Esses exemplos expressam a política de responsabilização que está em curso no Brasil, chamando a atenção dos pesquisadores em educação, por suas implicações. Shiroma e Evangelista (2011) destacam que no contexto da ideologia da educação de qualidade e da apologia da *accountability*, há uma fetichização dos resultados. Para as autoras, não se pode limitar o projeto educacional ao alcance de índices e metas tampouco promover ações para alterar resultados sem investir na melhoria das condições materiais em que são produzidos.

A exposição dos resultados do Ideb por escola tem difundido a ideia de que os únicos responsáveis são os professores e gestores, sendo uma das causas, o descomprometimento. Nessas condições, Freitas (2013) denuncia o crescimento da atividade de caráter empresarial no campo da avaliação e da consultoria, sob a promessa de “consertar” o que foi encontrado na avaliação. O autor destaca que há um jogo de interesses que age de forma independente das consequências que algumas políticas possam gerar.

Assim, a fetichização dos resultados, o tratamento da avaliação como atividade de caráter empresarial, o estreitamento dos currículos e a forma como os resultados são divulgados, são fatores importantes para se entender que, quando comparado com o contexto norte americano, as políticas educacionais de *accountability*, no Brasil, são recentes, mas já possuem críticas e implicações de diversas ordens.

## CONCLUSÃO

A reforma administrativa de Estado, na década de 1990, influenciou a regulação dos serviços educacionais, tornando consenso a necessidade de a gestão se voltar à melhoria da qualidade desses serviços, por meio de testes de larga escala. A exemplo do que vem ocorrendo em outros países, essas políticas pautam-se no controle e comparação de desempenhos, algo que tem despertado a atenção dos pesquisadores para suas implicações.

Pesquisas demonstram que os sujeitos escolares são culpabilizados pelos resultados da educação do país, desconsiderando-se que sua melhoria requer responsabilidades compartilhadas, e condições que têm sido negadas historicamente. O incremento do acesso escolar no

país, no contexto do Estado mínimo neoliberal, não foi acompanhado, entre outros quesitos, de melhores condições de trabalho e salário dos profissionais bem como da infraestrutura escolar.

Nesse contexto, apesar da importância da avaliação de larga escala na orientação das melhorias educacionais, elas suscitam a responsabilização dos profissionais por resultados, o uso de incentivos simbólicos e monetários, consolidando, assim, um padrão de qualidade mínimo. Corre-se o risco de que esse padrão esteja pautado na redução de currículos, na construção de valores marcados pela meritocracia e pela competitividade, algo que se distancia de uma perspectiva socialmente referenciada.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. "School Accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, v.28, n.3, p. 443-453, jul./set. 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração pública gerencial* 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*. 2013, v.18, n.53, p.267-284.

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

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

BROOKE, Nigel. Sobre a equidade e Outros impactos dos Incentivos monetários Para professores. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

BROOKE, Nigel; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita de. *A Avaliação da educação básica: a experiência Brasileira*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015.

CABRAL NETO, Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Orgs.). *Política educacional gestão e qualidade do ensino*. Brasília: Liber Livro, 2009.

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

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no IDEB: um estudo de caso em dez municípios cearenses. In: BROOKE, Nigel; ALVES, Maria Teresa Gonzaga; OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita de. *A Avaliação da educação básica a experiência Brasileira*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015.