

Políticas estaduais de avaliação externa: tendências e implicações

State external evaluation policies: trends and implications

Políticas estatales de evaluación externa: tendencias e implicaciones

Cristiane Machado - Unicamp | Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais - DEPASE. E-mail: crimacha@unicamp.br |  ORCID

Resumo: Este artigo, de cunho ensaístico, tem o objetivo de apresentar e analisar tendências e implicações das políticas estaduais de avaliação externa para as redes de ensino e escolas. Parte da caracterização de estudos e pesquisas que evidenciam a centralidade da avaliação e ratificam a constatação de que há um movimento de “obsessão avaliativa” nas políticas educacionais. Conclui que a tendência de criação de índices de qualidade da educação presente nas políticas de avaliação estaduais, quando tomados como retrato da realidade escolar, pode eclipsar o que de fato acontece no cotidiano escolar e condiciona o desempenho dos estudantes e que a adoção de políticas de bonificação, outra tendência destacada, pode implicar em desânimo e insatisfação dos docentes e no deslocamento de foco da atuação da gestão escolar nas questões pedagógicas, embora algumas pesquisas e estudos certifiquem impacto positivo na melhoria da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Avaliação externa. Políticas públicas educacionais. Políticas avaliativas.

Abstract: This essay paper aims to present and analyze trends and implications of state external evaluation policies for school networks and schools. Part of the characterization of studies and research that evidence the centrality of the evaluation and ratify the statement of that there is a movement of "evaluation obsession" in educational policies. It concludes that the tendency to create quality indices of education present in the state evaluation policies, when taken as a picture of the school reality, may eclipse what actually happens in school everyday and conditions the performance of students and that the adoption of policies of bonus, another prominent trend, may imply dismay and dissatisfaction among teachers and in shifting the focus of school management to pedagogical issues, although some research and studies have a positive impact on improving the quality of teaching.

Keywords: External evaluation. Educational public policies. Evaluative policies.

Resumen: Este ensayo tiene como objetivo presentar y analizar tendencias e implicaciones de las políticas estatales de evaluación externa para red de escuelas y escuelas. Es parte de la caracterización de estudios e investigaciones que resaltan la centralidad de la evaluación y ratifican el hallazgo de que existe un movimiento de “obsesión evaluativa” en las políticas educativas. Concluye que la tendencia a crear índices de calidad educativa presentes en las políticas estatales de evaluación, cuando se toma como una imagen de la realidad escolar, puede eclipsar lo que sucede en la vida diaria de la escuela y condiciona el desempeño de los estudiantes y que la adopción de políticas escolares. La bonificación, otra tendencia destacada, puede implicar desaliento e insatisfacción de los maestros y cambiar el enfoque del desempeño de la gestión escolar en cuestiones pedagógicas, aunque algunas investigaciones y estudios certifican un impacto positivo en la mejora de la calidad de la enseñanza.

Palabras clave: Evaluación externa. Políticas públicas educativas. Políticas de evaluación.

1 Introdução

A centralidade da avaliação como parâmetro e indução de políticas educacionais no âmbito federal, sobretudo a partir da década de 1990, impulsionou um vigoroso movimento de implementação de políticas de avaliação externa nos estados nacionais. Estudo recente (PERBONI, 2016) revela que estas políticas existem em 21 estados dentre os 27 da federação (26 estados e 1 distrito federal).

Embora experiências pioneiras de avaliações externas estaduais tenham sido iniciadas ainda na década de 1990, como ocorreu com Ceará (1992), Minas Gerais (1992), Paraná (1995) e São Paulo (1996), mais da metade destas iniciativas foram implementadas pelos estados na década de 2000, mais especificamente, após o ano de 2005 (PERBONI, 2016). Sem dúvida, a reformulação e desdobramento do Saeb, em 2005, em duas avaliações de larga escala, sendo uma delas censitária, a Prova Brasil, e a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foram determinantes para estimular este movimento.

É importante frisar que a proposição de iniciativas avaliativas externas tem contagiado, também, os municípios brasileiros. Pesquisando o tema, Bauer *et al.* (2015) revelam que 2.478 cidades ou têm avaliações externas ou pretendem implementar, o que significa, aproximadamente, 57% da amostra de 4.309 municípios que responderam ao *survey* da investigação.

Nesta conjuntura, faz todo sentido a afirmação de Afonso (2007, 2014) de que estamos vivendo um período de “obsessão avaliativa” nas políticas educacionais contemporâneas. Ressalta o autor que a avaliação, que já dominava as salas de aula, tornou-se dominante, também, nas organizações e sistemas educativos, contaminado “os governos (nacionais, subnacionais e municipais), os quais, de forma crescente, passaram a agir em congruência com a ideologia avaliativa hegemônica” (AFONSO, 2014, p. 490).

Observa-se que as avaliações estaduais em curso têm adotado, paulatinamente, uma dinâmica de aprofundamento de mecanismos de regulação dos sistemas educativos e de ampliação da extensão de suas consequências. Estudos que se debruçaram em investigar justificativas e objetivos das políticas estaduais de avaliação externa demonstram que os gestores

centrais, quando entrevistados, argumentam que é necessário “controlar mais detidamente as etapas que envolvem o processo de avaliação e, assim o fazendo, traçar um diagnóstico mais contextual da aprendizagem dos alunos para, com base nisso, elaborar instrumentos e estratégias talvez mais eficazes” (GAME, 2011, p. 8) e que algumas destas políticas vislumbram associar os resultados da “avaliação de desempenho dos alunos à carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus) e mesmo à certificação docente” (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 816).

O federalismo, modalidade de organização territorial que combina autonomia e interdependência das unidades subnacionais, é a forma de relação entre os entes federados de acordo com a Constituição Federal de 1988 e, certamente, contribui para o fortalecimento desta dinâmica ao estabelecer o regime de colaboração como regra que norteia a divisão de competências entre a federação, os estados e os municípios. De acordo com o artigo 211 da Constituição (BRASIL, 1988), estados e municípios são responsáveis pela educação básica, sendo que os estados e Distrito Federal devem atuar “prioritariamente no ensino fundamental e médio” e municípios “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988).

Assim, há uma estreita proximidade entre os estados e os sistemas estaduais de ensino, bem como entre os municípios e os sistemas municipais de ensino, o que oportuniza maior capilaridade e incidência das políticas de avaliação externa nas redes e escolas públicas estaduais e municipais; em relação às avaliações externas empreendidas pelo governo federal. É possível afirmar, portanto, que não raro nos deparamos com avaliações estaduais externas “de terceira geração” que “são aquelas que referenciam políticas de responsabilização forte ou *high stakes*, contemplando sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375).

Neste contexto, este artigo intenciona analisar as tendências predominantes nas iniciativas de avaliação externa dos estados utilizando-se, principalmente, de obras produzidas a partir da década de 1990, período de expansão das políticas avaliativas no país, e apontar possíveis implicações destas políticas para as redes de ensino e escolas, com base em pesquisas acadêmicas mais recentes, uma vez que o exame das implicações destas políticas exige maturação temporal para que seus efeitos possam ser estudados.

2 Antecedentes e delineamentos das avaliações estaduais externas

Ao pretender delinear os principais contornos das avaliações estaduais externas importa pontuar os antecedentes que compõem o arcabouço no qual estas iniciativas se ancoram.

O avanço exponencial de iniciativas de avaliação externa dos sistemas educativos é reflexo de uma reforma mais ampla e estrutural do papel e funções do Estado, que teve início na Europa e Estados Unidos com a “crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (ANDERSON, 1995, p. 10). Esta conjuntura colocou em xeque o período denominado por Hobsbawm (1995) de “era dourada”, quando os países capitalistas desenvolvidos, os socialistas e alguns do terceiro mundo, tiveram altas taxas de crescimento. As reformas instauradas seguiram modelos similares e se basearam, ainda que com diferentes e alternadas nuances conforme o espaço territorial e o momento político de sua proposição, em retração da emissão monetária, elevação da taxa de juros, redução dos impostos sobre altos rendimentos, abolição de controles sobre o fluxo financeiro, repressão a greves, imposição de mudanças na legislação trabalhista e sindical e cortes drásticos nos investimentos nas áreas sociais (ANDERSON, 1995, p. 12).

As políticas públicas sociais, em particular as voltadas para a educação, além de atingidas frontalmente por estas reformas, tornaram-se objeto de constante questionamento, principalmente, em relação ao investimento destinado à área, considerado vultoso e com pouco retorno em termos de resultados, entendidos, neste contexto, como qualidade dos serviços públicos oferecidos. Neste contexto, as políticas de avaliação externa e em larga escala são colocadas em prática como forma de aferir a qualidade resultante dos recursos financeiros destinados à educação, tornando-se um mecanismo de controle dos investimentos destinados à área com potencial de instrumentalizar os governos na decisão, escolha e direcionamento das verbas orçamentárias. Adverte Dias Sobrinho (2000, p. 141) que “toda reforma de educação promovida pelos governos nas últimas décadas concebem um papel central e determinante à avaliação, vista como instrumento de legitimação e tecnologia de poder”.

De modo geral, as avaliações externas conduzidas por esta lógica assentam-se em testes padronizados do rendimento dos estudantes, com foco em línguas maternas e matemática, e

divulgação pública de *rankings* dos resultados escolares. Em que pese algumas especificidades do local da implementação destas ações, há evidências de um movimento mundial de condução de políticas avaliativas com características comuns, conforme Afonso (2009, p. 62), estudos que comparam as iniciativas “têm vindo a demonstrar que países diferentes, ocupando lugares distintos no sistema mundial, estão a percorrer caminhos bastante semelhantes no desenvolvimento das políticas de avaliação”.

No Brasil, as reformas e a centralidade das políticas avaliativas dos sistemas de ensino chegaram de forma estrutural, planejada e sistêmica no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com a Reforma Gerencial idealizada e coordenada por Luiz Carlos Bresser Pereira. De acordo com seu planejador, Bresser Pereira (1996, p. 23-25), a Reforma era “antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão” e, para tanto, seria executada em três dimensões: “dimensão institucional-legal; dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e dimensão-gestão”. As reformas implementadas na gestão de FHC tiveram na redução dos gastos suportados pelo governo sua gênese e na tentativa de melhorar a economia nacional buscando vincular maior qualidade na escolaridade da população com ampliação dos níveis de emprego sua estratégia, demonstrando, assim, inequívoca adesão à tendência das reformas mundiais, conforme observa Oliveira (2009, p. 200).

Na política educacional, a ênfase discursiva e as propostas de modernização recaíram sobre a importância da qualidade na educação e a necessidade de criação de instrumentos capazes de aferir o nível de qualidade dos sistemas de ensino. Deste modo, foram criados o Exame Nacional de Cursos (ENC), que visava avaliar o Ensino Superior e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), destinado a avaliar o Ensino Médio. O Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), existente desde 1990, foi revigorado e expandido. Sobre a relação desta última avaliação com a qualidade, explica Durham (2010, p. 163) que até o governo de Fernando Henrique Cardoso o Brasil não dispunha de indicadores de qualidade do ensino. A produção de informações neste sentido somente foi efetivada após o aperfeiçoamento do SAEB em 1995 e a inclusão do Brasil no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Corroborando a afirmação de Durham (2010), Bonamino (2002, p. 142) salienta que a reformulação efetuada no SAEB em 1995 conduziu o sistema de avaliação a perseguir os objetivos de subsidiar a elaboração de “políticas voltadas para a melhoria da qualidade, equidade

e eficiência da educação”. Assinala ainda, a autora, que as mudanças deste período foram mais inovadoras do que as anteriores e focaram em alterações nos instrumentos cognitivos do SAEB como séries e disciplinas avaliadas; metodologia dos testes padronizados, que passou a ser a teoria de resposta ao item (TRI), e ênfase em conhecimentos e habilidades cognitivas (BONAMINO, 2002, p. 145).

Em 2005, o SAEB passou por outra significativa alteração. O governo federal desdobrou o Saeb, que sempre foi uma avaliação amostral, em mais uma prova, de caráter censitário. À época, o MEC explicou que os dois exames eram complementares; o primeiro recebeu o nome de Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e o segundo, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), apelidada de Prova Brasil.

A introdução de uma avaliação censitária no cenário educacional impactou substancialmente os sistemas de ensino estaduais e municipais. Se até implementação da Prova Brasil existia a possibilidade de redes e, principalmente, escolas não se reconhecerem nos resultados do SAEB, uma vez que a avaliação era amostral e nem todos os alunos faziam a prova, essa situação alterou-se radicalmente, impelindo-as a se identificarem com os resultados anunciados.

Aliado a este contexto, o governo federal criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb para ser um indicador da qualidade do ensino no país. O Ideb é formulado a partir da articulação das proficiências dos estudantes, obtidas com a Prova Brasil, com as taxas de aprovação disponíveis no Censo Escolar e divulgado a cada dois anos, atribuindo pontuações para o país, estados, municípios e escolas em uma escala de 0 a 10. A combinação da instituição de um índice nacional de qualidade do ensino com divulgação pública dos resultados das escolas e redes de ensino, paulatinamente, ampliou as fronteiras da discussão sobre as peculiaridades do trabalho escolar para além das instituições educacionais e popularizou o debate em torno da questão da qualidade do ensino.

Estes fatores impulsionaram a configuração do cenário atual de crescimento de iniciativas de avaliação externa pelos estados brasileiros, conforme Ovando e Freitas (2011, p. 318) a partir do entendimento de que “o sucesso escolar está relacionado a alcance de bons resultados nos testes em larga escala, sejam eles internacionais, nacionais, locais”.

Estudos de Machado, Alavarse e Arcas (2015) e Perboni (2016) demonstram que, dentre os 27 estados nacionais, 13 criaram avaliações externas após o a implantação da Prova Brasil e a criação do Ideb, são eles: Bahia (2007), Rio de Janeiro (2008), Amazonas (2008), Pernambuco (2008), Acre (2009), Piauí (2011), Distrito Federal (2011), Goiás (2011), Rio Grande do Sul (2011), Tocantins (2011), Rondônia (2012), Paraíba (2012), Pará (2013). Dos 8 estados que também possuem iniciativas de avaliação externa de seus sistemas, 4 foram pioneiros nesta experiência, criando seus sistemas ainda nos anos 1990, são eles: Ceará (1992), Minas Gerais (1992), Paraná (1995) e São Paulo (1996) e os outros 4 desenvolveram as ações na década de 2000: Alagoas (2001), Mato Grosso do Sul (2003), Espírito Santo (2004) e Sergipe (2004). Vale destacar que vários fatores impelem os governos a promoverem mudanças nas suas políticas e, dentre elas, as de avaliação. Assim, analisando as iniciativas de cada estado é possível detectar movimentos de mudanças nas avaliações, algumas superficiais, outras radicais e até mesmo de encerramento e retomada posterior desta iniciativa (PERBONI, 2016).

Examinando o desenho das avaliações externas estaduais, Machado, Alavarse e Arcas (2015) ressaltam que os sistemas estaduais de avaliação, em geral, se baseiam em testes padronizados aos estudantes da educação básica (ensino fundamental e ensino médio) e questionários contextuais, respondidos por gestores, professores, pais e alunos, evidenciando similitude com a metodologia adotada pelo SAEB. A constatação é validada por pesquisa conduzida por Bonamino, Bessa e Franco (2004, p. 76-77), que concluiu que as avaliações criadas no âmbito dos estados nacionais tinham características muito semelhantes à avaliação do governo federal e que a metodologia e a tecnologia utilizadas para a construção e análise seguiam o mesmo percurso adotado pelo SAEB e, também, por investigação conduzida por Sousa e Oliveira (2010, p. 810) que, examinando documentos que subsidiaram a criação de sistemas avaliativos em 5 estados, salientaram “o caráter de referência que o Saeb adquiriu com os gestores estaduais, quer seja como modelo do ponto de vista de desenho, quer seja como parâmetro para a proposição de alternativas”.

Apesar das semelhanças das iniciativas avaliativas dos estados com o SAEB, estudos apontam que, gradativamente, as avaliações externas estaduais foram se diferenciando “em sua execução, especialmente nos usos dos resultados” (PERBONI, 2016, p. 191) e adquirindo novos contornos. As mudanças efetuadas foram imprimindo novos movimentos na relação das políticas

de avaliação externa estaduais e os sistemas de ensino, indicando tendências forma de utilização dos dados e informações obtidas com as aferições, implicando e diferentes consequências e implicações para redes de ensino e escolas.

3 Tendências e implicações das avaliações externas curso nos estados

O estabelecimento da divisão de competências entre a federação, estados e municípios na área da educação, de acordo com o regime de colaboração instituído na Constituição Federal de básica, fazendo com que as consequências dos usos dos resultados das avaliações externas tivessem maior aderência nestas redes e escolas. Assim, analisar as tendências e as implicações das avaliações externas estaduais se reveste de maior significado.

As avaliações externas ganham centralidade nas políticas educacionais estaduais por razões e motivações diferentes, porém complementares. Observa-se, nos estudos e pesquisas, uma trajetória progressiva de consolidação destas iniciativas e de uso de seus resultados como instrumento de gestão da educação pública (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p. 809).

Estudo de Brooke e Cunha (2011, p. 18) demonstra que, com o conhecimento acumulado por meio das experiências desenvolvidas e o avanço no domínio tecnológico necessário para a aferição em larga escala, outros objetivos foram agregados aos atribuídos inicialmente às avaliações externas estaduais, como “a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional e a avaliação de desempenho individual de diretores escolares”.

Em geral, as justificativas governamentais para tais ações convergem para a obtenção de dados e informações para conhecer de forma mais detalhada as redes e, assim, traçar estratégias de promoção de melhoria dos resultados alcançados. Examinando as explicações das Secretarias Estaduais para a implementação das iniciativas de avaliação, Perboni (2016, p. 197) sustenta que “todas argumentam que a criação dessas provas decorre da necessidade de obtenção de dados com maior rapidez na divulgação, acrescidos de maior flexibilidade do formato”.

Neste sentido, a criação de índices de qualidade da educação desponta no cenário das avaliações externas estaduais como uma forte tendência. Amazonas, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pernambuco e São Paulo (PERBONI, 2016), são estados que, na esteira do governo federal que concebeu o Ideb em 2007, criaram seus índices de qualidade da educação.

Os índices de qualidade da educação são indicadores que, como o próprio nome diz, indicam a distância a ser percorrida para o atingimento de metas e objetivos de determinados projetos ou ações. Jannuzzi explica que um indicador é:

[...] uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (2004, p. 15).

Os índices, por serem formados, em geral por dois ou mais indicadores, no caso do Ideb, por exemplo, o índice é baseado na proficiência dos alunos na Prova Brasil e na taxa de aprovação da etapa avaliada; são chamados de indicadores sintéticos e se propõem a “aprender a realidade social por meio de uma única medida resultante da combinação de múltiplas medições das suas dimensões analíticas quantificáveis” (SCANDAR NETO *et al.*, 2006, p. 9), assim, podemos dizer que índice é um indicador que “revela o estado de um sistema ou fenômeno” (SICHE *et al.*, 2007, p. 139).

A difusão do uso de indicadores como forma de quantificar e mensurar aspectos da sociedade se fortaleceu a medida que o desenvolvimento social, econômico e político se ampliou e impôs a necessidade de uma melhor compreensão e explicação dos elementos e fenômenos sociais. Se até a Segunda Guerra Mundial a estatística era prerrogativa quase que exclusiva de cientistas econômicos, após esse período departamentos, agências e divisões de repartições públicas nacionais passaram a incorporar a criação de indicadores como balizadores de seus estudos. No Brasil, Soligo informa que:

A partir da Constituição de 1988 e no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios, vem crescendo a demanda por informações sociais. Cada vez mais, estados e municípios fazem uso de uma série de indicadores no planejamento e execução de políticas públicas, constituindo um aporte de grande utilidade e considerável aceitabilidade (2012, p. 16).

A implantação de índices de qualidade da educação tem o objetivo de dar concretude a um atributo - a qualidade - que é abstrato, uma vez que este conceito “não é ‘algo dado’, não existe ‘em si’” (SOUSA, 1997, p. 267), carecendo, portanto, da construção de uma quantificação artificial que dê materialidade ao que se entende por qualidade na educação.

As implicações da criação de índices como forma de medir o trabalho do gestor, do docente e de indicar a qualidade dos resultados escolares ainda é uma seara que carece de maiores investigações, inclusive pela atualidade da disseminação da política. No entanto, há que se chamar a atenção para o fato de que o índice, como vimos na literatura citada, é uma ‘descrição’ da realidade, mas não é ‘a’ realidade. Criar e adotar índices de qualidade como sendo o reflexo da realidade escolar, das relações educativas e pedagógicas que lá ocorrem (ou não!), pode eclipsar o que de fato acontece no cotidiano escolar e que acabam, em última instância, por condicionar os desempenhos dos estudantes.

Freitas (2007, p. 981) tem se esmerado em estudar as possíveis consequências da adoção de índices como forma de medir a qualidade da educação e estabelecer metas a serem alcançadas com o objetivo de melhorar o ensino e, analisando o Ideb, chama a atenção para quatro “riscos de ocultação da má qualidade”. O primeiro refere-se ao conceito de qualidade implícito no índice que privilegia a aprovação e a proficiência dos estudantes sem considerar elementos que expressem a profunda desigualdade existente entre o ensino e as escolas; o segundo à fórmula que oportuniza aumentar o Ideb com base na aprovação, uma vez que “aumento de aprovados não é o mesmo que aumento da aprendizagem” (FREITAS, 2007, p. 981); o terceiro pelo uso da média que pode escamotear grupos de alunos que não aprendem pois, “se um grupo de bons alunos for melhor ainda, a média subirá, mesmo que os piores continuem onde sempre estiveram” e, por fim, o quarto risco tem relação com o estabelecimento de metas para o alcance da média 6 para todas as escolas somente em 2021, sopesa o autor: “é muito tempo para pouca nota. Necessitamos de ações mais imediatas de universalização da qualidade” (FREITAS, 2007, p. 982).

Apesar disso, sabe-se que é somente com uma referência quantificável e materializada em índices que é possível o estabelecimento de metas, condição *sine qua non* para a implementação de políticas de bonificação e/ou estímulos financeiros, outra tendência observada nas políticas avaliativas estaduais que vem, gradativamente, ganhando terreno no uso dos resultados das avaliações externas e encontrando adesão dos gestores centrais. Em muitos casos, esta política utiliza-se de índices de qualidade para a atribuição destas vantagens. É o caso dos estados Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e São Paulo (PERBONI, 2016).

Avaliações externas com este desenho se enquadram no que Bonamino e Sousa (2012, p. 375) denominam como de terceira geração. São avaliações conhecidas como *high stakes* ou de “responsabilização forte” que estabelecem, com base nos resultados, consequências diretas para escolas e profissionais como incentivos, seja por meio de recompensas financeiras, seja por meio de punições.

Há que se destacar, no entanto, que esta é uma tendência recente nas políticas avaliativas Machado, Alavarse e Arcas (2015), examinando investigações que tiveram o objetivo de compreender a organização e funcionamento das avaliações estaduais ressaltam a pesquisa de Lopes (2007) que, em tese de doutoramento, concluiu que iniciativas deste porte eram “incipientes” à época de sua pesquisa. Brooke (2011) sustenta que, no Brasil, as primeiras experiências com essa forma de uso dos resultados da avaliação externa tiveram início no ano de 2001, no Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará.

A literatura que investiga o campo das avaliações externas tem evidenciado que o uso dos resultados das avaliações como mecanismo de referência para responsabilização e atribuição de incentivos, sejam positivos, como bônus, sejam negativos, como punições severas, inclusive demissões, tem sido uma tendência mundial, às vezes com diferentes denominações, no entanto, com o mesmo objetivo, conforme ressaltam Maroy e Voisin:

A meta declarada é a de melhorar a eficácia do ensino, reduzir as desigualdades e diferenças de desempenho entre grupos de alunos (a equidade), enfim controlar ou então reduzir os custos, ou seja, melhorar a eficiência. A escola fica, dessa forma, cada vez mais sujeita à obrigação de resultados e de desempenho que são implantados por políticas educacionais que recebem vários nomes: *accountability* muitas vezes qualificada de “dura” nos países anglo-saxões, de “gestão” mais “suave” baseada na avaliação externa nos países da Europa continental, “gestão orientada por resultados” em Quebec. Estas apelações cobrem, na verdade, uma diversidade de arranjos institucionais e ferramentas de implantação das políticas que, no entanto, participam de um mesmo universo semântico, de um mesmo paradigma político considerando a escola um sistema de produção escolar (2013, p. 883).

O uso dos resultados das avaliações em larga escala nesta perspectiva, com o propósito de atribuição de incentivos, tem se tornado objeto de debates entusiasmados na educação. Por um lado, seus defensores advogam que a iniciativa tem potencial de incidir positivamente na qualidade do ensino e, portanto, deve ser implementada. É o que se apreende de Castro (2007, p. 61), quando este defende a “implantação de salários diferenciados mediante desempenho. Para isto, o ideal seria estabelecer sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das

escolas” e de Brooke que ressalta a importância do bônus na contribuição para a melhoria da qualidade da educação definida em termos da aprendizagem dos alunos. Para o autor, “o bônus é um reconhecimento justo pelo bom desempenho dos professores e de outros profissionais, que também possa servir de incentivo para melhorias futuras no nível de aprendizagem dos alunos” (BROOKE, 2013 p. 37-38).

Há, também, por outro lado, ferrenhos opositores e críticos contundentes da adoção destas políticas de incentivos. Estes argumentam que adoção de incentivos financeiros com base nos resultados da avaliação pode aumentar exclusão escolar dos alunos com dificuldades de aprendizagem e ampliar a segregação das escolas com base no bom ou mau desempenho. Freitas (2013) vem se empenhando em estudar as possíveis consequências danosas destas iniciativas com base, principalmente, na literatura internacional, uma vez que a experiência no Brasil é relativamente recente, e sublinha, dentre outras, o acirramento da competição entre profissionais; a possibilidade de intensificação das fraudes e o alargamento da segregação socioeconômica no território e, também, dentro da escola (FREITAS, 2013, p. 158-159).

Não obstante o relevante e significativo debate acadêmico que se fundamenta em estudos teóricos, é necessário investigar a polêmica sob outro prisma, o das evidências do potencial que a política de incentivos tem ou não de impulsionar a melhoria na qualidade do ensino.

O primeiro estudo (BROOKE, 2013, p. 51) elaborado, no Brasil, como tentativa de examinar as consequências da atribuição de incentivos para a melhoria da qualidade do ensino foi de cunho quantitativo. Rodrigues (2007) analisou a política de responsabilização estabelecida por meio do Programa Nova Escola, instituído pelo governo do estado do Rio de Janeiro em 2000, em dissertação de mestrado. O autor observou a evolução dos resultados escolares no ensino médio da rede estadual do Rio de Janeiro de 2000 a 2005 relacionando-a com as proficiências do SAEB e o fluxo escolar registrado no Censo Escolar e concluiu que “o processo de responsabilização e os resultados escolares no estado do Rio de Janeiro apresentam uma correlação positiva” (RODRIGUES, 2007, p. 78). Entretanto, ressalta Rodrigues (2007, p. 78) que esta política provoca “desestímulo” e “insistente resistência” entre os educadores, o que nos impele a investigar com mais acuidade as implicações de políticas de incentivos financeiros para os profissionais das escolas.

Também a partir de dados quantitativos, Sousa, Maia e Haas (2014) desenvolveram estudo exploratório que cotejou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) de 41 escolas estaduais paulistas de ensino médio da grande São Paulo, dos anos de 2008 a 2012, com as metas estabelecidas para essas escolas e o recebimento ou não da bonificação por resultados. Para as autoras, os dados obtidos examinados não indicaram relação coerente entre o Idesp e a atribuição de prêmios financeiros para as escolas e concluem que “não se pode afirmar que a premiação anual incida em escolas que evidenciam real aprimoramento” (SOUSA; MAIA; HAAS, 2014, p. 205).

Identificar o efeito do Bônus de Desempenho Educacional, criado no estado de Pernambuco em 2008, na melhoria do desempenho dos estudantes entre 2008 e 2012 foi o objetivo do estudo quantitativo de Furtado e Soares (2018). Os autores concluíram que os resultados comparativos foram positivos e que são “boas chances de a política de bonificação ter sido responsável pela variação positiva, ou ainda pela maior parte dos ganhos de desempenho da rede estadual no período analisado” (FURTADO; SOARES, 2018, p. 71). Todavia, destacam a necessidade de se avaliar pela continuidade ou não da política, uma vez que “esses ganhos não foram sendo incrementados no decorrer da série histórica; ao que parece, a melhoria do desempenho induzida pelo bônus, de maneira inicial, não se apresenta constante ao longo do tempo” (FURTADO; SOARES, 2018, p. 72).

Na perspectiva de apreender as implicações e possíveis mudanças da política de bonificação na prática de gestores escolares, Medeiros (2014) analisou, por meio de pesquisa empírica, as práticas de gestão em 8 escolas da rede estadual do município de Valença (RJ). A autora concluiu que a política de bonificação não causou importantes modificações nas práticas gestoras, todavia, gerou uma maior preocupação com o cumprimento das metas. Ficou evidenciado, afirma a autora, que os gestores investiam mais tempo em esclarecer e sensibilizar a comunidade escolar para a necessidade de cumprimento das metas do que na utilização dos resultados das avaliações para usos pedagógicos (MEDEIROS, 2014).

Rocha Júnior (2012) investigou, por meio de pesquisa empírica com utilização de questionários abertos e entrevistas, a opinião de professores sobre a política de bonificação da rede estadual de São Paulo em 3 escolas de uma cidade do interior do estado. O autor, com base nas respostas dos professores, concluiu que a condução da avaliação externa na rede e a

consequente política de bonificação atribuem um formato empresarial à educação ao estabelecer metas padronizadas para todas as escolas da rede, contexto que gera uma tensão latente pela constante pressão em atingir as metas estabelecidas, este quadro,

causa a insatisfação do professor, que não tem atendidas suas reivindicações por melhores salários e condições de trabalho e, por fim, descaracteriza a profissão docente, com a sua utilização voltada para atender aos interesses econômicos e não aos valores sociais e educativos (ROCHA JÚNIOR, 2012, p. 59).

Do exposto, depreende-se que as políticas de bonificação, em que pesem algumas análises que certificam o impacto positivo na melhoria da qualidade do ensino, podem implicar em desânimo e insatisfação dos docentes (RODRIGUES, 2007) e no deslocamento de foco da atuação da gestão escolar nas questões pedagógicas (MEDEIROS, 2014), que compõem o cerne da escola como instituição educativa. Não menos importante é a implicação aventada por Rocha Júnior (2012) de que estas políticas revelam a adoção de um formato empresarial à educação.

Neste sentido, procede avocar Paro (1999) que discorre sobre a impropriedade de administrar as escolas como empresas. Ressalta o autor que são instituições não só diferentes, mas também antagônicas, uma vez que as primeiras têm a função de contribuir com a formação dos sujeitos e as segundas de se apoderar do trabalho excedente dos sujeitos.

As pesquisas teóricas e estudos empíricos aqui apresentados não esgotam o tema, entretanto, exemplificam a proporção da polêmica em torno do emprego da política de bonificação nos contextos escolares e indicam a importância da continuidade de investigações que busquem aquilatar, de forma mais incisiva, as implicações desta política para as escolas, gestores, professores e, principalmente, para seu potencial em impulsionar avanços na qualidade da educação pública.

4 Considerações finais

Explorando estudos e pesquisas que investigaram as avaliações externas estaduais, argumentou-se, neste artigo, que duas têm sido as tendências preponderantes nestas iniciativas: a criação de índices de qualidade e a implantação de políticas de bonificação.

A análise dos desenhos e objetivos das iniciativas estaduais de avaliação, desde a criação dos primeiros sistemas, ainda nos anos 1990, até o período recente, permite verificar as mudanças

que foram efetuadas, gradativamente, no sentido de usar os resultados das avaliações para produzir consequências com incidência direta nas escolas.

Neste sentido, cabe sopesar que avaliar sempre envolve questões técnicas e políticas. As primeiras se referem à escolha e elaboração dos instrumentos que vão medir o que se pretende medir e, as segundas, às opções de uso dos dados obtidos e decisões adotadas com base nos resultados das avaliações (RAPHAEL, 1995). Assim, é importante salientar que utilizar as informações produzidas pelas avaliações para criação de índices de qualidade da educação e para o estabelecimento de políticas de incentivos financeiros é uma escolha, uma decisão política dos governos estaduais.

Bloom, Hastings e Madaus (1983), na obra clássica “Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar”, esclarecem que a avaliação pode ser utilizada em duas perspectivas. A formativa, quando o objetivo é “investigar as evidências mais úteis ao processo, procurar o melhor método de relatar essas evidências, e encontrar formas de reduzir os efeitos negativos associados à avaliação” (BLOOM; HASTINGS; MADAUS, 1983, p. 145-147). Neste sentido, a avaliação é utilizada como um instrumento para dar um *feedback* aos alunos, informando o que aprendeu e o que ainda precisa aprender. Bloom, Hastings e Madaus (1983, p. 67), alertam que, nesta concepção de avaliação, o “objetivo não consiste em atribuir nota ou um certificado para o aluno, mas ajudar tanto ao professor como ao aluno a se deter na aprendizagem específica necessária ao domínio da matéria”. Outra perspectiva avaliativa é a somativa, aquela realizada ao final de um período para atribuir uma nota ou dar um certificado, por essa razão, ela “gera tanta ansiedade e defesa entre os alunos, professores e programadores do ensino” (BLOOM; HASTINGS; MADAUS, 1983, p. 128).

A avaliação somativa é a mais indicada quando o que se pretende com o processo avaliativo é a classificação dos avaliados, entretanto, nesta perspectiva, perde-se a perspectiva formativa que a avaliação tem de fazer com que os professores, alunos e pais conheçam o estágio do ensino-aprendizagem de quem está sendo avaliado. Ao que parece, os governos estaduais estão imprimindo, cada vez mais, uma lógica somativa às políticas avaliativas, desprezando todo o potencial formativo que as avaliações externas possuem de iluminar o desenvolvimento e os resultados do trabalho escolar e pedagógico.

Em relação à criação de indicadores de qualidade da educação, principalmente aqueles que são utilizados como base para as políticas de bonificação, cabe, ainda, sobrelevar advertência de Campbell: “quanto mais o indicador social quantitativo é usado para tomada de decisões sociais, mais ele estará sujeito a pressões por corrupção e mais apto estará a distorcer e corromper os processos sociais que ele se destina a monitorar” (CAMPBELL, 2011, p. 34, tradução livre da autora).

Nesta lógica, há que se examinar minuciosa e detidamente, preferencialmente *in loco*, se estas políticas estão incidindo positivamente na qualidade do ensino, aqui entendida como sucesso escolar dos estudantes, ou se estão escamoteando a realidade do cotidiano escolar.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772014000200013&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25 jul. 2017.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BAUER, Adriana *et al.* Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.
- BLOOM, Benjamin; HASTINGS, J. Thomas; MADDAUS, George F. **Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar**. São Paulo: Pioneira, 1983.
- BONAMINO, Alicia. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. O “estado da avaliação” nos Estados. In: BONAMINO, Alicia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. (Orgs.) **A avaliação da educação básica**: pesquisa e gestão. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 65-78.
- 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.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (ed.). **Estudos e pesquisas educacionais**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011. v. 2, p. 17-79.

BROOKE, Nigel. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

BROOKE, Nigel. As novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação. *In*: FONTOURA, H. A. (org.). **Políticas públicas, movimentos sociais**: desafios à pós-graduação em educação em suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro: ANPED Nacional, 2011. p. 163-188. Disponível em: <http://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-diversos/politicas-publicas-movimentos-sociais-desafios-a.pdf/view>. Acesso em: 25 jul. 2017.

CAMPBELL, Donald T. Assessing the impact os planned social change. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, Estados Unidos, v. 7, n. 15, p. 03-43, fev. 2011. Disponível em: http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/view/297/292. Acesso em: 25 jul. 2017.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. O desafio da qualidade. *In*: ITUASSU, Arthur; ALMEIDA, Rodrigo de (org.). **O Brasil tem jeito?**: educação, saúde, justiça e segurança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. v. 2, p. 35-72.

DIAS SOBRINHO, José, **Avaliação da educação superior**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 88, p. 153-179, nov. 2010.

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. *In*: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina; TAVARES, Marialva Rossi. (org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores. Florianópolis: Insular, 2013. p. 147-176.

FURTADO, Clayton Sirilo do Valle; SOARES, Tufi Machado. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 29, n. 70, p. 48-76, jan./abr. 2018.

GRUPO DE AVALIAÇÃO E MEDIDAS EDUCACIONAIS (Game). **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**: relatório final. Belo Horizonte: Game/ Faculdade de Educação / Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX (1.914 - 1.991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, medidas e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, PUC, 2004.

LOPES, Valéria. Virgínia. **Cartografia da avaliação educacional no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 31, n. 3, p. 667-680, set./dez. 2015.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013.

MEDEIROS, Denise Barra. **Os efeitos da política de bonificação do estado do Rio de Janeiro nas ações gestoras de escolas estaduais do município de Valença**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional) - CAEd/FACED/Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OVANDO, Nataly Gomes; FREITAS, Dirce Nei Teixeira. As iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais. *In*: FREITAS, Dirce Nei Teixeira; REAL, Giselle Cristina M. (orgs.). **Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais**. Dourados: Ed. UFGD, 2011.

PARO, Vitor Henrique. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. *In*: FERRETTI, Celso, et. al. **Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola?** São Paulo: Xamã, 1999. p. 101-120.

PERBONI, Fábio. **Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros**. 2016. 268 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, 2016.

RAPHAEL, Helia Sonia. Avaliação: questão técnica ou política. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, n. 12, p. 33-43, 1995.

ROCHA JÚNIOR, Orandes Carlos da. **Avaliação docente no ensino estadual público de São Paulo: a bonificação por resultado na opinião do professor**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

RODRIGUES, José Roberto da Silva. **Responsabilização e resultados escolares no Rio de Janeiro**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SCANDAR NETO, Wadih J. *et al.* Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais. *In*: HENRIQUES, Ricardo *et al.* (org.). **Educação na diversidade: como indicar as diferenças?** Brasília: MEC/Unesco, n. 8, v. 25, p. 16-34, 2006. (Coleção Educação para Todos, série avaliação).

SICHE, Raúl *et al.* Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente e Sociedade**, Campinas v. 10, n. 2, p. 137-148, jul./dez. 2007.

SOLIGO, Valdecir. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, maio/ago. 2012.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, Dalila. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

SOUSA, Sandra Zákia; MAIA, Marcia Vieira da; HAAS, Celia Maria. Avaliação, índices e bonificação: controvérsias suscitadas por dados da rede estadual paulista. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 188-209, maio/ago. 2014.