A expansão da avaliação no Brasil e o debate acerca das políticas de *Accountability* educacional

The expansion of evaluation in Brazil and the discussion about educational *Accountability* policies

DOI:10.34117/bjdv7n2-236

Recebimento dos originais: 08/01/2021
Aceitação para publicação: 11/02/2021

Reginaldo Guedes
Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Professor da Faculdade Unyleya
Endereço: Rua do Carmo, 66. Centro. Rio de Janeiro/RJ
E-mail: regisguedes08@gmail.com

RESUMO

Em educação, a avaliação encontrou seu lugar privilegiado, não só como prática política e pedagógica, mas também como importante campo de estudo. Ganhou visibilidade e importância estratégica com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Por que essa quantidade de atividades ligadas à Avaliação, com tantas pessoas envolvidas, como avaliadores e avaliados, vem crescendo e sendo tão fundamental atualmente? O objetivo deste ensaio é identificar como a avaliação em suas diferentes dimensões pode contribuir para práticas e políticas educacionais que tornam as escolas melhores. Em um primeiro momento, analisamos os desafios da avaliação educacional e conceitos como eficácia escolar, transparência, políticas de bonificação etc., servem de apoio às reflexões produzidas. Por fim, procuramos problematizar o paradigma da escola eficaz, entendido em sua dimensão de responsabilização, que coloca aos pés da escola a responsabilidade pelos seus bons ou maus resultados.

Palavras-chave: Eficácia Escolar, Avaliação, Transparência, *Accountability*.

ABSTRACT

In education, evaluation found its privileged place, not only as a political and pedagogical practice, but also as an important field of study. It gained visibility and strategic importance with the implementation of the National Basic Education Assessment System (Saeb). Why is this quantity of activities linked to the Evaluation, with so many people involved, as evaluators and evaluated, growing and being so fundamental today? The purpose of this essay is to identify how evaluation in its different dimensions can contribute to educational practices and policies that make schools better. At first, we analyze the challenges of educational assessment and concepts such as school effectiveness, transparency, bonus policies, etc., serve to support the reflections produced. Finally, we seek to problematize the paradigm of the effective school, understood in its dimension of accountability, which places the responsibility for its good or bad results at the feet of the school.

Keywords: School Effectiveness, Evaluation, Transparency, *Accountability*.

1 INTRODUÇÃO

A avaliação faz parte do nosso dia-a-dia, seja de maneira corriqueira, seja de modo formal. Com significados bem particulares, está incorporada ao cotidiano de professores, estudantes e organizações educativas e é considerada até um patrimônio das instituições educacionais. No entanto, nas últimas décadas, com programas de bem estar, projetos sociais de larga escala, aplicados, principalmente, em países desenvolvidos, e mesmo com várias restrições econômicas, também em países em desenvolvimento, a avaliação adquiriu novas dimensões, sendo parte da agenda de política dos governos, organismos e agências dedicadas à estruturação e à gestão dos setores públicos, organizações não governamentais e, principalmente, nas políticas educacionais.

A avaliação educacional é um tema complexo que pode ser abordado sob diferentes perspectivas. Apesar de sua longa presença na história da escola, ainda hoje, a avaliação é considerada uma das atividades mais polêmicas no processo de ensino-aprendizagem.

Avaliar os alunos sempre fez parte do processo educativo. As escolas o fazem há muito tempo. Entretanto, nos últimos quinze anos desenvolveu-se no mundo um novo campo de estudos: a avaliação educacional. O principal objetivo é analisar a evolução das escolas e dos sistemas educacionais, tornando possível medir objetivamente a eficácia dos sistemas, das escolas, dos diretores e dos professores em relação ao que é um dos objetivos centrais da educação: a aprendizagem dos alunos.

Obviamente a escola não deve se resumir a isso. A educação integral da criança e do jovem é uma tarefa da família e da escola. Por isso, é essencial que a escola tenha muito clara sua missão também no desenvolvimento dos princípios éticos e morais e do respeito pelo outro, assim como no desenvolvimento da responsabilidade social da pessoa.

O que propomos neste ensaio é identificar como a avaliação em suas diferentes dimensões pode contribuir para práticas e políticas educacionais que tornam as escolas melhores. Em um primeiro momento, vamos analisar os desafios da avaliação educacional, assim como pesquisas que procuram explorar o crescente interesse na avaliação, nos indicadores derivados dela e na sua relação com a política educacional. Conceitos como eficácia escolar, *accountability*[1], transparência, políticas de bonificação etc., servem de apoio às reflexões produzidas. Por fim, procuramos problematizar o

[1] O termo *accountability*, traduzido geralmente por responsabilização ou prestação de contas, na verdade apresenta em sua origem estas duas dimensões (BAUER, 2013: 330).

paradigma da escola eficaz, entendido em sua dimensão de responsabilização, que coloca aos pés da escola a responsabilidade pelos seus bons ou maus resultados.

A discussão da avaliação educacional permite que o público brasileiro se conscientize não só da complexa realidade da aplicação das avaliações padronizadas em larga escala, mas também dos resultados do ensino em diferentes níveis e localidades e em comparação com outros países. As comparações internacionais, principalmente as do Programa Internacional de Avaliação de Alunos, Pisa, também suscitaram questionamentos que permitem perceber que os resultados fornecidos pelas avaliações educacionais estão se firmando cada vez mais como a definição oficial da qualidade da Educação oferecida pelas escolas (GAME, 2011).

2 OS DESAFIOS DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

O campo conceitual da avaliação é constituído historicamente e como tal se transforma de acordo com os movimentos e mudanças sociais.

Em educação, a avaliação encontrou seu lugar privilegiado, não só como prática política e pedagógica, mas também como importante campo de estudo. Além disso, neste campo, ela reafirma mais uma vez, a sua larga tradição de regulação, seleção e hierarquização. Os conceitos de seleção, medida e classificação estão tão enraizados nos processos de avaliação que chegam por vezes a defini-la. Os termos “testar”, “medir” e “avaliar” não são sinônimos, embora seus significados se complementem. Medir é um termo mais amplo que testar, pois os testes são formas de medir, no entanto avaliar é um conceito muito mais abrangente, pois tem caráter subjetivo e inclui julgamento de valores.

A avaliação educacional hoje é um campo de estudos com teorias, processos e métodos específicos, mas também um campo abrangente que comporta subáreas, com características diferentes, por exemplo: avaliação de sistemas educacionais, avaliação de desempenho escolar em nível de sala de aula, avaliação institucional, avaliação de programas. No Brasil, este campo de conhecimento só veio a merecer maior atenção, estudos e análises críticas mais fundamentadas há relativamente pouco tempo.

Por ter entrado tardiamente no campo educacional, a avaliação também sofreu ainda os efeitos da quase ausência de formação nos cursos de educação de profissionais especializados.

A partir da década de 1980, o Brasil se viu diante da necessidade de controlar as ações realizadas na esfera governamental e de afirmação do projeto democrático do país. O Governo passou então a construir instrumentos de monitoramento e avaliação de seus

investimentos no compromisso de demonstrar eficiência, eficácia e efetividade no emprego de recursos públicos.

Realizado por órgãos do governo, fundações e institutos destacam-se na avaliação do sistema público: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Programas do Ministério da Educação (MEC) concretizam planos para o resgate da qualidade do ensino no Brasil, o que de todo só se tornará efetivo mediante a verificação de resultados significativos de aprendizagem dos estudantes das redes públicas.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) expressa metas relacionadas a diferentes frentes de ação educacional, como a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os índices de avaliação e as metas se articulam com os sistemas nacionais e internacionais de financiamento, como o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).

O Plano de Metas do Compromisso Todos Pela Educação destaca especialmente o esforço para envolver pais, alunos, professores e gestores em iniciativas que favoreçam a permanência do aluno na escola, assim como a consecução das metas de qualidade para a educação básica.

Assim, redes e escolas públicas se comprometem com um programa detalhado de metas de desenvolvimento educacional, com ênfase na atuação social e comunitária das unidades escolares e no trabalho orientado para os indicadores de aprendizagem do Ideb.

2.1 AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA

No campo do ensino público, a avaliação ganhou visibilidade e importância estratégica a partir de 1990 com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) por meio do Ministério da Educação, em articulação com as Secretarias Estaduais de Educação. O Saeb foi a primeira iniciativa, em escala nacional, para se conhecer o sistema educacional brasileiro em profundidade. Ele é realizado a cada dois anos e avalia apenas uma amostra representativa dos alunos matriculados nas séries finais do primeiro e segundo ciclo do ensino fundamental e do ensino médio, de escolas públicas e privadas.

O Saeb fornece dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e dos estados. Ainda assim, identificou-se a necessidade de se obter uma análise mais detalhada em que as escolas se “vissem” nessa avaliação e fosse possível obter dados por estado, mas também para cada município e escola

participante. Para equacionar essa necessidade, em 2005, criou-se outra medida de avaliação: a Prova Brasil que, usando a mesma metodologia, passou a ser realizada em conjunto com o Saeb (Figura 1)[2].

Figura 1 - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica



Fonte: Inep – saeb.inep.gov.br (acesso em 05/01/2021)

A finalidade do Saeb é de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos, tendo aperfeiçoado sua metodologia e adotado os procedimentos preconizados pela Teoria da Resposta ao Item[3]. Ele se organiza em dois grandes eixos: o primeiro voltado ao acesso ao ensino básico[4]; e o segundo eixo é relativo à qualidade, implicando o estudo de quatro dimensões: a) desempenho do aluno na aprendizagem de conteúdos e no desenvolvimento de habilidades e competências; b) nível socioeconômico dos alunos, hábitos de estudo, perfil. Condições de trabalho dos docentes e diretores, tipo de escola, grau de autonomia da escola, matriz organizacional da escola; c) planejamento do ensino e da escola, projeto pedagógico, utilização do tempo escolar; estratégias de ensino; d) infraestrutura, espaço físico e instalações, equipamentos, recursos e materiais didáticos.

Os instrumentos de coleta são as provas realizadas pelos alunos e questionários aplicados a alunos, professores e diretores. Nos últimos anos, agregaram-se, ao modelo geral de avaliação, estudos de casos de situações específicas consideradas relevantes para análise mais aprofundada de fatores contextuais intervenientes nos resultados (BRASIL/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2002).

[2] O Saeb é composto por três avaliações externas em larga escala: a Aneb e a Anresc/Prova Brasil são realizadas bianualmente, enquanto a ANA é de realização anual. A ANA foi incorporada ao Saeb em 2013: trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas.

[3] Teoria da Resposta ao Item: modelagem estatística utilizada em medidas psicométricas, metodologia que sugere "formas de representar a relação entre a probabilidade de um indivíduo dar uma certa resposta a um item e traços latentes, proficiências ou habilidades na área de conhecimento avaliada" (ANDRADE, TAVARES E VALLE, 2000).

[4] O acesso ao ensino básico é verificado pelo atendimento à demanda de vagas através dos índices de acesso e de escolarização e pela eficiência de taxas de produtividade, taxas de transição (promoção e evasão) e de eficiência interna (investimentos).

O quadro a seguir apresenta semelhanças e diferenças entre as duas avaliações[5], que são conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC).

Quadro 1 - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Aneb e Anresc

Aneb/Saeb	Anresc/Prova Brasil
A primeira aplicação ocorreu em 1990.	A prova foi criada em 2005.
É aplicado de dois em dois anos. A penúltima edição foi em 2011. Os resultados finais da edição 2011 do Saeb/Prova Brasil foram publicizados em agosto de 2012. Em 2013 houve nova prova.	Sua primeira edição foi em 2005 e, em 2013, houve nova aplicação. Também ocorre de dois em dois.
Alunos fazem prova de Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas).	Avalia as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas).
A partir de 2013 serão realizadas provas de Ciências (somente para o 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio).	A partir de 2013 também serão realizadas provas de Ciências (somente para o 9º ano do Ensino Fundamental).
Avalia estudantes de 5º e 9º anos do ensino fundamental e também estudantes do 3º ano do ensino médio.	Avalia apenas estudantes de ensino fundamental, de 5º e 9º anos.
Avalia alunos da rede pública e da rede privada, de escolas localizadas nas áreas urbana e rural.	A Prova Brasil avalia as escolas públicas localizadas em área urbana e rural.
A avaliação é amostral, ou seja, apenas parte dos estudantes brasileiros das séries avaliadas participa da prova.	A avaliação é censitária: todos os estudantes das séries avaliadas, de todas as escolas públicas urbanas e rurais do Brasil, com mais de 20 alunos na série, devem fazer a prova.
Por ser amostral, oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidades da Federação.	Por ser censitária, expande o alcance dos resultados oferecidos pelo Saeb. Como resultado, fornece as médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação, para cada um dos municípios e escolas participantes.
Todos os alunos do Saeb e da Prova Brasil fazem uma única avaliação.	Parte das escolas que participarem da Prova Brasil ajudará a construir também os resultados do Saeb, por meio de recorte amostral.
As informações produzidas pela Aneb fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação.	Oportuniza informações sistemáticas sobre as unidades escolares e contribui para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira.

Fonte: Inep – saeb.inep.gov.br (acesso em 07/01/2021)

Pesquisas de avaliação nas áreas sociais (MINAYO, 2003), como é o caso da educação, apontam para a importância de construir indicadores e instrumentos capazes de captar a riqueza das ações que acontecem nos programas. Com a expansão da avaliação de desempenho do sistema educacional, com a Prova Brasil sendo integrada ao Saeb,

[5] Fonte: Inep. Disponível em: http://provabrasil.inep.gov.br/semelhancas-e-diferencas (acesso em: 27/11/2018).

avançou-se na construção de um indicador — o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a partir de 2005[6].

Apresentado em uma escala de zero a dez, sintetiza aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O Ideb tem como finalidade a mobilização da população em prol da educação e a correção do sistema educacional em duas dimensões: a) se os alunos concluintes de cada etapa escolar atingem elevadas pontuações tendo, nessa trajetória, sucessivas reprovações, o fator fluxo será alterado; b) se os alunos concluintes não apresentarem sucessivas reprovações, mas não atingirem resultados satisfatórios, há, igualmente, a necessidade de melhoria do sistema.

A preocupação com os resultados dos processos de ensino está presente atualmente nas administrações públicas da educação e nas escolas. As avaliações de sistemas levantam um número considerável de informações que devem ter seus usos planejados na etapa de planejamento de modo que se decida, sobretudo, para quem e de que modo serão disseminados tais dados. As propostas de avaliação devem ser reflexo da realidade educacional e possibilitar o autoconhecimento do sistema e o conhecimento do mesmo pela comunidade social. Ou seja, diante do contexto diversificado das redes públicas de ensino, a escola precisa afirmar positivamente sua função de disseminar o conhecimento e propor novas práticas que sejam sistemáticas e sustentáveis.

3 EFICÁCIA ESCOLAR, *ACCOUNTABILITY* E O USO DA AVALIAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

É crescente o consenso nas sociedades contemporâneas sobre a necessidade de ampliar e aprofundar o debate sobre a qualidade e a eficiência da distribuição do conhecimento pelo sistema educacional, convertendo sua avaliação numa questão estratégica.

No Brasil, com mais de 95% das crianças escolarizadas e situações de exclusão social persistentes, a avaliação da escola se constitui num problema ético e político. Diversas experiências brasileiras de avaliação têm sido usadas em estudos que apontam características escolares associadas aos melhores desempenhos.

[6] O Ideb integra o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações nacionais. Possui como missão monitorar o sistema nacional de ensino e estabelecer metas bienais de qualidade a serem atingidas pelo país, escolas, municípios e unidades da Federação. A meta projetada pelo Ideb foi a progressão da média nacional 3,8, registrada em 2005, na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 (seis) em 2022.

Alves e Franco (2008) sumariam a pesquisa da eficácia escolar realizada no Brasil, e que foram escolhidas por mostrarem, ainda que de forma incompleta, a relevância da pesquisa da eficácia escolar para o debate educacional atual. Esse debate está centrado na qualidade da educação, já que o acesso à escola, principalmente para crianças de 6 a 14 anos, está em grande parte resolvido.

No entanto, de acordo com Brooke e Soares (2008), só aos poucos os vários atores desse debate: políticos, pais, educadores, comentaristas da imprensa, e os diferentes pesquisadores educacionais estão se convencendo de que os estudantes só terão uma educação de qualidade se frequentarem uma escola de qualidade, onde o aprendizado do aluno é considerado o resultado central.

Ainda não existe um consenso do que consiste uma escola eficaz. No entanto, existe concordância no que se refere à metodologia e à necessidade de dar enfoque aos resultados dos alunos. Em Sammons (1995 apud BROOKE & SOARES, 2008) há uma possível definição de escola eficaz:

> Mortimore (1991a) definiu uma escola eficaz como aquela onde os alunos progridem mais do que se poderia esperar, dadas as suas características ao serem admitidos. Consequentemente, uma escola eficaz acrescenta valor adicional aos resultados de seus alunos.

De certo, a pesquisa em eficácia escolar tem muitas contribuições para a compreensão das estruturas internas da escola associadas ao aprendizado do aluno. Assim, a pesquisa da eficácia escolar pode ser utilizada no planejamento de estudos que procuram entender os sucessos de escolas nos testes nacionais, como a Prova Brasil.

Alves e Franco (2008) demonstram que o Brasil não figura de forma proeminente na história da pesquisa em eficácia escolar e, apesar do tamanho das dificuldades educacionais e de sua infraestrutura para o desenvolvimento de pesquisa educacional, o país tem pouca tradição nesse campo. Ao passo que, no cenário internacional, a tradição de pesquisa em eficácia e equidade escolar já está bem consolidada.

A literatura referente à eficácia escolar reúne trabalhos que traçam uma espécie de perfil das escolas eficazes, a partir da identificação de características recorrentes entre estas instituições. Edmonds (1979 apud BRESSOUX, 2003) aponta, por exemplo, cinco fatores de eficácia em escolas elementares urbanas de bairros desfavorecidos e, até hoje, há certo consenso a respeito deles: a) liderança forte do diretor; b) altas expectativas em relação ao desempenho dos estudantes; c) clima disciplinado; d) prioridade do ensino de saberes fundamentais; e) avaliação.

O problema de tornar a escola pública mais eficaz e mais equitativa na produção do aprendizado de seus alunos é grande e extremamente complexo. Sua solução, possivelmente, virá de forma lenta e gradual. Ainda que a escola assuma hoje funções pertinentes às famílias e às comunidades locais, a grande expectativa social sobre essa instituição é relacionada à aprendizagem. Por isso, entre as várias funções da escola, devemos atribuir a primazia ao ensino e aprendizagem de conteúdos cognitivos.

Desde a década de 1970 encontramos esforços de pesquisas brasileiras para desvendar a "caixa-preta" da escola, mas somente na década de 1990 é que foram retomados esses trabalhos a partir dos dados de desempenho produzidos pelo Saeb. E apesar dessas dificuldades iniciais, a pesquisa em eficácia escolar está presente em diversas regiões onde há pesquisa educacional. Conforme destacam Alves e Franco (2008), os trabalhos realizados usam com muita frequência os dados gerados pelos sistemas nacionais de avaliação.

O texto de Alves e Franco (2008) apresenta uma síntese das pesquisas sobre eficácia escolar e efeito-escola realizadas no Brasil. Observa-se que, pelas datas dos artigos sumariados que as ideias, já amplamente desenvolvidas na literatura internacional sobre o efeito da escola, chegaram tardiamente ao Brasil. Durante muitos anos a pesquisa educacional brasileira 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 de seus alunos só apareceu depois da consolidação do Saeb em 1995. A partir dessa data, os autores apontam que o país começou a contar com dados descritivos do desempenho dos alunos que podem ser usados não só para monitoramento do sistema como também para a pesquisa educacional. O surgimento do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) e a divulgação dos resultados do Brasil também forçaram os pesquisadores educacionais brasileiros a consideração da temática.

Além dessas avaliações (Saeb; Pisa), nos últimos anos, várias redes de ensino nacionais (estaduais, municipais e mesmo privadas) desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação de desempenho escolar. De forma geral, o paradigma da escola eficaz é também o da responsabilização.

A avaliação do sistema nacional de educação assume o papel de gerar um panorama do ensino ofertado nas diferentes redes e nacionalmente, tendo o potencial de fornecer elementos, a partir dos resultados, para adequar as políticas públicas educacionais e criar condições de democratização do ensino, bem como gerar uma

profunda discussão nas escolas para que as mesmas possam se apropriar dos resultados e traçar estratégias de melhoria da qualidade da educação.

Além disso, a divulgação pública dos resultados permite que a sociedade possa cobrar uma maior eficácia do sistema educacional público, exigindo melhorias na qualidade do ensino ofertado, além de permitir que famílias escolham as escolas em que vão colocar seus filhos com base nos resultados dessas avaliações externas.

A quantificação dos resultados da escola ocupa a posição central no novo modelo de gestão educacional e eleva a avaliação ao status não só de fornecedor de informações quantitativas, mas também de pedra fundamental para diversas políticas orientadas para a melhoria nos resultados.

> Trata-se do uso da avaliação externa como um instrumento da reforma educacional para a divulgação das mudanças desejadas e para o monitoramento dos avanços conseguidos. *Uma Nação em Risco*[7] deu crédito à ideia da reforma baseada em padrões. Na sua essência, essa mudança colocou o desempenho dos alunos no centro das atenções como o objetivo primordial do trabalho da escola e legitimou o uso das avaliações externas para medir a eficácia da escola e dos professores no cumprimento dessa tarefa. As consequências que foram sendo associadas aos resultados dos alunos de determinada escola ou professor, incluindo o pagamento ou não de incentivos, sinalizam a transferência do ônus pelos esforços de melhoria em direção à escola e deram sentido à palavra que virou sinônimo das reformas – *accountability* (GAME, 2011).

Segundo o relatório elaborado pelo Game (2011), no Brasil a avaliação de programas orientada para resultados, com a aferição da efetividade das ações do Governo começou com o fim da inflação e a crise financeira dos estados em 1995, a partir da busca pela eficiência nas políticas governamentais com a implementação do Plano Real. Nos anos seguintes, essas práticas de planejamento e gestão com base em resultados se disseminaram por vários estados, incluindo Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Santa Catarina. De modo geral, esses estados adotaram uma lógica de gestão que se assemelhava ao planejamento estratégico do setor privado. O modelo seguido se baseava em uma análise dos ambientes externo e interno para depois construir uma visão do futuro de longo e médio prazo, refletindo suas origens e afinidades com os ideais de livre mercado.

> Entre os elementos que contribuíram para a expansão da avaliação externa como um instrumento da gestão educacional nos diversos níveis dos sistemas educacionais ao longo das últimas décadas encontram-se dois fatores considerados primordiais pela literatura especializada: a) a disseminação de

[7] Chamado *Uma Nação em Risco*, o relatório lançado em 1983 pela comissão criada pelo governo de Ronald Reagan para estudar a situação da Educação nos Estados Unidos causou um furor ao fazer uma série de previsões sombrias sobre o próprio futuro do país devido à baixa qualidade do ensino das suas escolas.

> um modelo de reforma educacional na década de 1990 calcado na avaliação educacional e voltado para a melhoria da qualidade; e b) a incorporação pelos governos de metodologias de gestão baseadas em critérios de eficiência e de planejamento estratégico e voltadas para a melhoria nos resultados dos serviços públicos. No caso dos governos subnacionais brasileiros, deve-se acrescentar um terceiro fator: c) o incentivo criado pela inauguração de um indicador nacional de desenvolvimento educacional e pela liderança do MEC ao fixar o foco nos resultados e no uso da avaliação educacional entre as diretrizes principais do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (GAME, 2011).

O Ideb forneceu um modelo para os estados com sistemas próprios de avaliação e capacidade de enxergar o valor em captar em um único índice a situação de cada turma e de cada escola para o planejamento e a gestão do sistema. De acordo com Vidal e Vieira (2011), há uma aceitação incondicional do Ideb. O índice passou a ser o elemento norteador, por excelência, da política municipal de Educação. A gestão da educação municipal gira em torno da melhoria do Ideb nas escolas, e para isso, as Secretarias Municipais de Educação procuram estabelecer mecanismos de monitoramento das escolas[8].

No estado do Rio de Janeiro, o sistema de avaliação própria foi criado pela Secretaria de Educação em 2000, baseado na implantação do programa Nova Escola. Esse programa avaliava as escolas se baseando em testes de português e matemática para alunos de 5º e 9º anos (antigas 4ª e 8ª séries) do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Também eram avaliados o fluxo escolar dos alunos, em termos de aprovação, reprovação e abandono, e a gestão escolar, na forma da assiduidade dos profissionais que trabalham na escola, relação com a comunidade, correção da prestação de contas e a gestão com a matrícula. O Programa Nova Escola também continha uma política de incentivo salarial para os professores e demais profissionais da escola por meio de uma gratificação proporcional aos objetivos alcançados pelas escolas. A partir de 2008, a Secretaria de Educação do Rio de Janeiro criou um novo sistema de avaliação, o Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (Saerj), com o intuito de realizar uma análise do desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio, buscando aprimorar os instrumentos para melhorar a educação básica no estado. Desde então, o

[8] Alguns estados subnacionais criaram os seus próprios índices para o acompanhamento das ações implementadas. Como exemplo, temos o IDERJ (Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro), que segue metodologia análoga ao do IDEB e permite o monitoramento do desempenho da rede estadual com periodicidade maior do que o fornecido pelo IDEB (bianual). Com base nesse índice, são definidas as metas anuais para a educação do estado.

Saerj é realizado anualmente com a utilização de Matrizes de Referências, TRI (Teoria de Resposta ao Item) e produção de boletins[9].

Em junho de 2012 foram divulgados os primeiros resultados do IDERJ. Os dados foram referentes ao ano de 2011 e - conforme relatório da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC) - demonstram que, as metas de fluxo foram alcançadas em todos os segmentos e as metas de proficiência estiveram próximas de ser alcançadas.

> Esse quadro pode ser explicado pelo fato de que as primeiras ações de 2011 de organização da rede, que refletiram na melhoria das condições de oferta, tornaram o ambiente escolar mais atrativo para o aluno, que passou a abandonar menos a escola. [...] A análise dos resultados do IDERJ do Ensino Médio por regional aponta para uma relação entre condições de oferta mais adequadas e desempenho. [...] As regionais do Noroeste Fluminense, Serrana II, Médio Paraíba e Centro-Sul tiveram maior facilidade no alcance das metas do ensino médio do que nas do ensino fundamental – anos finais. As regionais da capital, Metropolitanas III, IV e VI, com alto percentual de oferta de ensino regular noturno em escolas compartilhadas, são também aquelas cujos resultados apresentam maior distância em relação às metas (SEEDUC, 2013: 89)[10].

As políticas de *accountability*, entendidas em sua dimensão de responsabilização, associadas a *high stakes* (políticas cujas consequências são significativas para o indivíduo e/ou instituições) e suas interfaces com a avaliação educacional, também costumam ser interpretadas em sua dimensão de prestação de contas/transparência. Os números apresentados pelo relatório da SEEDUC (2013) demonstram a preocupação de ser uma gestão transparente e de prestar contas de suas ações perante a sociedade. Esta política educacional perdurou até 2013 no Estado do Rio de Janeiro, sofrendo alterações e regulamentações até que, de 2014 a 2016, nenhuma bonificação foi paga aos servidores (VASCONCELOS e VEIGA, 2020).

A ideia de usar a avaliação educacional com o propósito de focar as atenções nos resultados e, mediante diferentes estímulos ou medidas coercitivas, promover ou induzir mudanças nos professores e nas escolas não é uma política nova. O relatório *Uma nação em risco* (1983) trouxe a preocupação do governo norte-americano com a qualidade do ensino nas escolas e, já no século XIX (em 1863), o parlamento britânico estabeleceu um

[9] Em 2011, o estado do Rio também implantou o Saerjinho, um teste diagnóstico para os alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e das três séries do Ensino Médio das escolas estaduais de ensino regular. Os testes de língua portuguesa e de matemática são aplicados ao final de cada bimestre. O objetivo é acompanhar mais de perto o rendimento dos estudantes, detectando de maneira mais ágil as dificuldades de aprendizagem das competências e habilidades propostas no Currículo Mínimo (SEEDUC, 2013).

[10] Ao todo, no estado do Rio são quatorze (14) Diretorias Regionais e a décima quinta unidade é a Diretoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas. Ao passo que, com o fim do Estado Guanabara, grande parte dos prédios das escolas então pertencentes ao estado passou ao município do Rio de Janeiro. Com a expansão do ensino médio, a SEEDUC possui uma carência de imóveis para atender às demandas da rede estadual de educação e, por isso, compartilha escolas com a rede municipal, geralmente no período noturno.

sistema de financiamento educacional que durante quase 30 anos fixava os salários dos professores de acordo com os resultados dos alunos em provas orais aplicadas pelos inspetores escolares (RAPPLE, 1994 apud GAME, 2011).

No contexto brasileiro, o cerne da discussão em torno da incorporação do conceito de responsabilização nas políticas educacionais termina por julgar e criticar as consequências indesejáveis das políticas de *accountability* em educação. Freitas (2013) focaliza os efeitos destas no sistema educacional e argumenta que as políticas de bonificação podem provocar a desigualdade no interior das escolas, ou vinculando efeitos colaterais às avaliações em larga escala, podem promover o estreitamento do currículo e do ensino. O autor advoga ainda ao fato de estarem sendo utilizados métodos e critérios de gestão próprios do setor privado no interior das escolas, onde a valorização dos resultados educacionais obtidos pelos alunos, em detrimento dos processos educativos, termina por enfatizar uma visão reducionista do conceito de qualidade.

Podemos perceber que o momento atual das avaliações educacionais em larga escala possui características muito diferentes em relação às proposições avaliativas do início dos anos de 1990, quando não era possível supor a dimensão que tais avaliações tomariam, tampouco o uso político que seria feito de seus resultados. Partindo desse raciocínio, Freitas (2013) procura esclarecer alguns conceitos importantes ao debate da avaliação educacional, como o de responsabilidade educacional, o de cultura de avaliação e cultura de auditoria, bem como às implicações da implantação de políticas balizadas por uma *accountability verticalizada* – que constituem, de modo geral, as bases das políticas educacionais no Brasil – e por uma *accountability horizontalizada*. Mais especificamente no que se refere às políticas de bonificação, chama atenção para a necessidade de se aprofundar a discussão sobre aspectos seminais do debate da avaliação educacional, como os padrões de qualidade esperados das escolas, sem esquecer os dilemas éticos que essa discussão traz para o avaliador e para os que são responsáveis pela proposição de políticas públicas.

Embora autores como Brooke (2013) aponte que - quando comparada aos Estados Unidos - a versão da *accountability* brasileira seja de caráter mais *light*, o uso mais recente de políticas que responsabilizam as escolas pelos seus resultados, coroado por uma legislação federal naquele país (EUA)[11] que no princípio da década passada estipulava metas de proficiência para todos os grupos e ameaçava fechar escolas que não as

[11] A legislação federal, aprovada pelo congresso norte-americano em 2001, recebeu o nome de *Nenhuma Criança Deixada para Trás*, ou NCLB (sigla em inglês).

alcançavam, tem levado a prática da *accountability* a um patamar de exigência nunca antes experimentado.

> O objetivo da legislação era de pressionar as escolas públicas, principalmente as consideradas de desempenho fraco, a melhorar seu rendimento de acordo com parâmetros padronizados nas diferentes áreas do currículo e para os diferentes subgrupos de alunos (MALEN; RICE, 2004). Segundo Fuhrman (2005), esse propósito tinha vários pressupostos: que o desempenho dos alunos nas provas fosse o objetivo chave da escola e o sistema de *accountability* devesse ser construído em torno dele; que o desempenho pudesse ser medido de forma precisa; que as consequências motivassem professores e alunos; que o efeito geral pudesse ser um ensino de qualidade e um nível superior de desempenho; e que os efeitos colaterais e indesejados fossem mínimos (FUHRMAN, 2003 apud GAME, 2011).

Esses pressupostos demonstram o quanto os novos sistemas de *accountability* são polêmicos. Freitas (2013) e o relatório analítico do Game (2011) indicam a necessidade de fazer múltiplas perguntas para poder avaliá-los em todas as suas dimensões: não é suficiente perguntar se os alunos estão aprendendo mais. E, mesmo quando se toma a aprendizagem como critério, há de perguntar também se os alunos que estão sendo mudados para outras escolas por força da legislação estão sendo beneficiados. A esse respeito, uma pesquisa indica que, além das consequências para as escolas individualmente, quando se implantam políticas de *accountability*, há consequências territoriais para conjuntos de escolas. E essas consequências levam à especialização de escolas em certas funções. Por exemplo, a função de atender os piores alunos de um conglomerado de escolas é deslocada para uma delas especificamente, que passa a cumprir, no conjunto daquele território, a função de acolher aqueles alunos que atrapalham o desempenho médio das outras escolas (ÉRNICA e BATISTA, 2011).

Retomando as políticas de *accountability* no estado do Rio de Janeiro, ainda é possível destacar no estudo realizado por Almeida e Cerdeira (2012) o discurso do sindicato dos professores, no qual enfatiza a imposição dessas políticas pelo governo, sem maiores esclarecimentos; a crítica ao estabelecimento de rankings escolares; o fato das avaliações não medirem o real trabalho feito na sala de aula; os efeitos perversos no currículo e nas práticas docentes e; a injusta responsabilização do professor. O estudo aponta que o modelo de responsabilização, nesse contexto, não tem sido eficaz, pois o Estado não vem se pautando nos resultados das avaliações para investir nas melhorias de sua competência.

A *accountability* como política pública que promete mudanças substanciais parece ter ficado aquém do prometido no estado do Rio de Janeiro, produzindo resultados

superficiais. O termo superficial se refere à descoberta que, enquanto os testes *high-stakes* parecem motivar os professores e gestores a mudarem sua prática, as mudanças tendem a ser antes meros ajustes superficiais no conteúdo ensinado e no preparo dos alunos para as provas do que melhorias permanentes na prática de ensino.

Brooke (2013) refere-se a críticas às consequências indesejáveis das políticas de *accountability* em educação, que focalizam os efeitos destas no sistema educacional e aponta que há poucas evidências sobre os efeitos colaterais anunciados em tais críticas, visto que carecemos de avaliações mais rigorosas sobre as políticas de responsabilização, especialmente as de bonificação de docentes. O autor ressalta a necessidade de relativizar essas críticas, procurando diferenciar a tônica assumida pelas políticas de *accountability* no Brasil e no exterior, notadamente nos Estados Unidos. Para ele, é necessário investigar mais aprofundadamente as consequências de tais políticas e não condená-las *a priori*, a partir da transposição de críticas realizadas a essas políticas no contexto internacional para o contexto brasileiro, no qual considera que há uma forma diferenciada de *accountability* embasando as políticas educacionais.

Voltando à questão da *accountability*, a forma não aprovada é a *accountability verticalizada*, fruto da chamada cultura de auditoria, em que há uma relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado pelo sistema de accountability. Porém, há outras formas de accountability, como a proposta de *Accountability Inteligente* e a *Accountability Democraticamente Avançada*, defendidas por Afonso (2012). Independente do modelo de política adotado, parte da argumentação de Brooke (2013) reside no fato de que é impossível resolver os problemas do enorme passivo educacional brasileiro com soluções de curto prazo, incluídas políticas improvisadas de accountability.

Outros autores e pesquisas demonstram que há ganhos na aprendizagem. Jacob (2002) encontrou ganhos imediatos no desempenho em matemática e leitura logo após a introdução da política de accountability nas escolas públicas de Chicago, em comparação com as tendências anteriores e também em comparação com outros distritos urbanos americanos.

Em relação às políticas de bonificação brasileiras, elas costumam ser caracterizadas como políticas de "pagamento por resultados". No geral, os incentivos brasileiros são coletivos, pagos, mediante fórmulas diversas, à coletividade escolar com justificativas que geralmente explicitam o propósito de motivar a equipe inteira e evitar possíveis divisões causadas pelos incentivos individuais.

Embora o setor público não procure maximizar os lucros, com a venda de produtos em mercados competitivos, há evidência de que prêmios para pequenos grupos aumentam a produtividade dos que estão com produtividade mais baixa, o que acaba reduzindo a variação entre os membros, ao mesmo tempo em que aumenta a produtividade agregada do grupo (ADAMS; HEYWOOD; ROTHSTEIN, 2009 apud BROOKE, 2013). O resultado de que o incentivo de grupo talvez tenha impacto na motivação do professor, medida por sua frequência ou assiduidade, sugere que os sistemas brasileiros que condicionam o pagamento do bônus ao cumprimento de um número mínimo de dias de serviço estejam no caminho certo. Resta saber se no caso brasileiro o efeito da melhoria na frequência do professor se traduz em avanços na aprendizagem dos alunos (GAME, 2011).

4 PARA CONCLUIR...

A expansão das políticas de *accountability* no Brasil e seus impactos, não somente na área da Educação, também é alvo de controvérsias no campo do Direito Constitucional.

Como pressuposto do paradigma do Estado Democrático de Direito e, portanto, condição para o exercício pleno da cidadania, a discussão sobre a gestão transparente é, hoje, global, sobretudo em razão da internet. No Brasil, segundo Rocha (2012), antes mesmo da Lei de Acesso à Informação, os temas da transparência, da efetividade dos canais de participação, dos mecanismos para o exercício do controle social e dos limites referentes à divulgação de informações já se faziam presentes na agenda pública.

> A gestão transparente implica não somente o pronto atendimento às demandas dos cidadãos. O que se busca é uma Administração Pública que fomente a participação da sociedade, por meio de uma atuação proativa, espontânea, pautada na ética, em que "o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania". O dever de transparência relaciona-se, portanto, à ideia de *accountability*, comumente associada à obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de por elas se responsabilizarem, perante a sociedade (ROCHA, 2012).

Ao discorrer sobre o tema, a autora destaca que na literatura especializada há uma diferenciação entre responsabilidade, responsabilização e *respondibilidade*, neologismo criado por Oszlak (2003 apud ROCHA, 2012). A responsabilidade é aquela assumida frente a outros e a responsabilização refere-se a uma relação em que um sujeito, em razão de compromissos ou obrigações assumidos, é submetido por outros, a um processo de exigência pontual de prestação de contas. A *respondibilidade*, por sua vez, é o ato ou efeito de prestar contas em razão de um acordo implícito ou formalizado a respeito dos

resultados da responsabilidade assumida. Enquanto a responsabilização direciona-se para as ações passadas, a responsabilidade e a *respondibilidade* referem-se ao presente contínuo (op.cit.).

Transparência, portanto, não é somente divulgar informações. Para utilizar um exemplo de informação cuja divulgação tem gerado acalorada discussão na área do Direito, temos: a disponibilização nominal e individualizada da remuneração de servidores públicos. A autora destaca que, se isolada de contexto, essa divulgação pode configurar, dependendo da forma de apresentação, uma violação ao princípio da transparência, se omitidas outras informações essenciais para a compreensão da política da gestão de pessoas do órgão ou da entidade.

A avaliação pode ser utilizada, entre muitos outros objetivos e funções, como condição *sine qua non* para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização (accountability). Ou seja, a prestação de contas, como ato de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito, implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou auto-avaliação (mesmo que implícita). Neste sentido, quando a prestação de contas exigir a avaliação, esta deverá desenvolver-se de forma fundamentada e ser o mais objetiva possível, de modo a procurar garantir a transparência e o direito à informação em relação à implementação de políticas, orientações, processos e práticas.

Como um sistema de *accountability* implica frequentemente uma teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades, bem como possibilidades diferenciadas de justificação e fundamentação, no caso dos professores, por exemplo, a dimensão da responsabilização é particularmente delicada uma vez que estes profissionais têm que prestar contas a várias instâncias hierárquicas (da administração geral aos diretores de escola), incluindo também outros elementos da comunidade educativa (entre os quais, os pais e os próprios estudantes).

As propostas de avaliação devem ser reflexo da realidade educacional e possibilitar o autoconhecimento do sistema e o conhecimento do mesmo pela comunidade social. Necessário ressaltar, no entanto, que o espírito de colaboração deve prevalecer nas escolas, em oposição, a um espírito competitivo entre sistemas, instituições, professores e alunos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. B. & CERDEIRA, D. G. da S. **A evolução das políticas de avaliação do RJ na visão dos professores: do Nova Escola ao Saerj**. XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino, UNICAMP, Campinas, 2012.

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, N. & SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ANDRADE, D. F. de; TAVARES, H. R.; VALLE, R. da C. **Teoria da resposta ao item: conceitos e aplicações**. SINAPE, 2000. Disponível em: http://www.avaliaeducacional.com.br/referencias/arquivos/LivroTRI%20-%20Dalton.pdf (acesso em 20/11/2017).

BAUER, A. Responsabilização e prestação de contas na avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, v.43, n.148, p.330-335, jan./abr., 2013.

BRASIL. Ministério da Educação (2002). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: SAEB**. In: BRASIL. Ministério da Educação, Textos divulgados para a imprensa: coletânea 1966-2001. Brasília: MEC/INEP.

BROOKE, N. & SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BROOKE, N. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. **Cadernos de Pesquisa,** v.43, n.148, p.336-347, jan./abr., 2013.

ÉRNICA, M. & BATISTA, A. A. G. **Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: um caso na periferia de São Paulo**. Cenpec, 2011. (Informe de Pesquisa, n. 3).

FREITAS, L. C. 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.

GAME (FAE/UFMG). **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados**. Relatório final produzido pelo GAME (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais), Faculdade de Educação, UFMG. Fundação Victor Civita, 2011.

JACOB, B. A. **Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools**. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA: June, 2002.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 10ª ed., São Paulo: Hucitec, 2003.

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no estado democrático de direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - Transparência e Controle Social**, edição especial, p.84-95, 2012.

SEEDUC. **SEEDUC em números: transparência na educação**. Secretaria de Estado de Educação: Rio de Janeiro, nº. 2, 2013.

VASCONCELOS, M. C. C. & VEIGA, K. T. O plano estadual de educação do Rio de Janeiro e sua efetividade: uma década de tentativas**. Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 43319-43334, jul. 2020.

VIDAL, E. M. & VIEIRA, S. L. **Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em 10 municípios cearenses**. VI Reunião da ABAVE, Fortaleza, Ceará, 31 de agosto a 02 de setembro, 2011.