

ARTICULAÇÃO ENTRE QUALIDADE E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: AS AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS ESTADOS EM QUESTÃO

Ocimar Munhoz **Alavarse** – Feusp

Cristiane **Machado** – Unicid

Paulo Henrique **Arcas** – IIPE Unesco – Buenos Aires

Resumo

Neste trabalho são apresentadas possíveis aproximações entre qualidade e gestão da educação em face das avaliações externas desencadeadas por governos estaduais. Dados obtidos com levantamento recente elaborado para atualizar informações sobre a criação e/ou manutenção de avaliações externas pelos estados brasileiros, em pesquisas já realizadas, indicou a existência de 19 iniciativas de avaliação externa, dentre os 27 entes federados. Constatou-se que estas avaliações possuem as mesmas características do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em relação ao seu desenho, formatação e instrumentos, inclusive com a criação de indicadores estaduais de qualidade da educação, como repercussão do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Observou-se, também, a tendência de usar os resultados das políticas de avaliação dos estudantes como avaliação de desempenho docente, com a atribuição de gratificações e bônus, indicando a adoção da lógica de que a produção da qualidade e a gestão da educação podem ser forjadas com base em mecanismos de quase mercado na gestão educacional.

Palavras-chave: Qualidade da educação, gestão da educação, avaliações externas.

ARTICULAÇÃO ENTRE QUALIDADE E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: AS AVALIAÇÕES EXTERNAS DOS ESTADOS EM QUESTÃO

Introdução

A Conferência de Jomtien, em 1990, foi um marco não só no debate sobre educação no mundo como, também, na mudança da organização e proposição de iniciativas e ações educativas. Após este evento é possível observar, com certa regularidade, duas características que se destacam nas políticas educacionais da maioria dos países. Por um lado, o esforço de vários nacionais e subnacionais de construir o

consenso de que a educação escolar é condição indispensável para o desenvolvimento econômico das sociedades, principalmente nos países considerados emergentes e, por outro, é notória a crescente hegemonia de implantação de processos de avaliação externas pautados na aferição do desempenho dos estudantes em provas padronizadas apresentando essas medições como, não só um mecanismo de gestão escolar, mas, sobretudo, como capazes de expressar a qualidade da educação (ADAMS, ACEDO e POPA, 2012 e RYAN e FELLER, 2009).

Neste contexto, o governo federal criou, também em 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), desencadeando um movimento de ênfase na implantação de iniciativas de avaliação de sistema como instrumento de gestão das políticas educacionais e melhoria da educação. Esta medida impulsionou a proposição de políticas semelhantes pelos entes federados, principalmente os estados. Assim, em 2014 é possível identificar a existência de avaliações externas em 19 estados brasileiros, conforme dados recentes coletados por meio de consultas aos sítios das Secretarias de Estado da Educação, do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora, e de notícias veiculadas em jornais e na internet.

Com base nesta constatação, o objetivo deste trabalho é investigar possíveis aproximações com qualidade e gestão da educação a partir da configuração que essas avaliações externas vêm adotando. Este texto, inicialmente, retoma alguns estudos sobre os contornos das iniciativas desse tipo de avaliação pelos brasileiros para, nas considerações finais, analisar possíveis interfaces entre as características das avaliações dos estados com qualidade e gestão educacional.

Contornos das avaliações externas estaduais

Os estados brasileiros foram implantando suas avaliações externas, usualmente denominando-as de sistemas de avaliação, gradativamente e, em geral, seguiram o desenho original do Saeb como inspiração para sua formatação. Investigando o tema Bonamino, Bessa e Franco (2004, p. 77) afirmam que

Percebe-se que a interação com o INEP/MEC especialmente o SAEB, tem papel fundamental no movimento dirigido para a consolidação de sistemas estaduais de avaliação, além de contribuir diretamente para a implementação da metodologia e da tecnologia para a construção e análise dos programas e medidas educacionais.

Ainda nos anos 1990 iniciativas de avaliação externa própria começaram a ser esboçadas em alguns estados, como Ceará e Minas Gerais em 1992, Paraná em 1995 e São Paulo em 1996, embora, especialmente nos casos de Minas Gerais e Paraná, a constituição da avaliação com as características atuais se deu somente nos anos 2000, período no qual verifica-se uma ampla profusão destas iniciativas pelos estados brasileiros (ALAVARSE, BRAVO, MACHADO, 2012).

Relatório Final de pesquisa realizada pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GAME, 2011) registra as seguintes justificativas dos gestores para a criação dessas avaliações: demora na divulgação dos resultados do Saeb; caráter amostral do Saeb, que limitava o desenvolvimento de políticas que pudessem atender às especificidades das redes e de suas escolas, e a necessidade de promover avaliações anuais, já que o Saeb era aplicado a cada dois anos. Ainda, encontra-se no Relatório Final do Game (2011, p. 8) que

A expansão das avaliações subnacionais parece refletir justamente a necessidade de 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.

O desdobramento do Saeb, em 2005, em duas avaliações, sendo uma delas censitária, conhecida como Prova Brasil, não arrefeceu o ímpeto dos estados na implantação de suas próprias avaliações externas, embora alguns questionamentos tenham sido evidenciados, como apontam Sousa e Oliveira (2010, p. 812), indicando que

Quando o governo federal, unilateralmente, toma a iniciativa de realizar uma testagem censitária, a Prova Brasil, apresentam-se dois tipos de problemas. De um lado, os estados passam a questionar-se acerca da validade da manutenção de sistemas próprios, com seus altos custos e complexidade logística, para realizar a mesma função que o governo federal já realiza. De outro, se estabelece uma frequência muito alta de aplicação de provas, o que inviabiliza, até mesmo, o tempo necessário para que seus resultados sejam absorvidos, analisados e transformados em ações por parte das redes de ensino.

Apesar disso, o que se verifica é o fortalecimento das avaliações já existentes e o surgimento de novas – ou de retomada, quando o estado havia deixado de realizá-la –

em estados que até então não haviam tido experiências de avaliação externa em suas redes de ensino ou que eram muito incipientes.

Em 2007, outra mudança empreendida pelo governo federal, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), poderia representar a possibilidade de alinhamento dos sistemas estaduais com as avaliações e o Ideb, diminuindo a importância das avaliações estaduais, ou mesmo estimulando a extinção de algumas delas. Porém, o movimento que se tem observado não é só de continuidade, mas, notadamente, de criação de indicadores próprios no caso de alguns estados.

O reconhecimento da ampliação de iniciativas estaduais impeliu os pesquisadores a estudá-las, procurando caracterizá-las para aprofundar aspectos relacionados aos usos dos resultados obtidos por essas avaliações externas no planejamento e formulação de políticas educacionais.

Dentre estas pesquisas, destacamos estudo realizado por Sousa e Oliveira (2007) sobre os sistemas de avaliação de cinco estados brasileiros; o doutoramento de Lopes (2007), que buscou mapear e analisar os sistemas de avaliação existentes em todos os estados brasileiros, e a investigação conduzida por pesquisadores do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game), da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Além destas, é importante mencionar o mapeamento das iniciativas de implantação de sistemas de avaliação estaduais elaborado por Oliveira (2012), do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

A pesquisa realizada por Sousa e Oliveira (2010, p. 795) teve o “propósito de caracterizar e cotejar as avaliações de cinco unidades federadas (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo), buscando compreender seus pressupostos e contornos bem como analisar se e como os resultados produzidos têm informado a formulação e implementação de suas políticas educacionais”. As avaliações externas foram analisadas considerando suas características no período de 2005 a 2007.

O estudo de Lopes (2007) identificou a existência de 16 estados que possuíam, até o momento de sua pesquisa, avaliações externas próprias. Quando concluída a pesquisa, 14, das 16 identificadas, ainda estavam em vigência. A investigação feita pelo Game (2011) revelou a existência de avaliações externas em 18 estados. Já o mapeamento feito por Oliveira (2012) encontrou 19 estados com avaliações externas.

Em março de 2014, com o objetivo de subsidiar a elaboração de projeto de pesquisa em andamento, foi feita uma atualização para delinear a situação atual da

existência avaliações externas estaduais. Este levantamento indicou que entre os 27 entre federados – 26 estados e o Distrito Federal – somente oito não possuíam avaliações próprias. São eles: Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Sergipe. Cabe ressaltar que em alguns estados essas avaliações foram paralisadas, até mesmo extintas em alguns casos, porém retomadas posteriormente, como o caso do estado do Paraná. Além disso, é importante destacar que alguns estados que atualmente não possuem avaliações estão anunciando a criação das mesmas, como, por exemplo, vem ocorrendo no estado do Maranhão. No **Quadro 1** constam os estados que, com base nesse levantamento, possuem avaliações externas próprias.

Quadro 1 – Avaliações externas estaduais, com denominações, siglas e ano de criação. 2014

	Estado	Nome	Sigla	Ano de criação
01	Acre	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar	Seape	2009
02	Alagoas	Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas	Saveal	2001
03	Amazonas	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas	Sadeam	2008
04	Bahia	Sistema de Avaliação Baiano de Educação	Sabe	2010
05	Ceará	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará	Spaece	1992
06	Espírito Santo	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo	Paebes	2000
07	Goiás	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás	Saego	2011
08	Mato Grosso do Sul	Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul	Saems	2003
09	Minas Gerais	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública	Simave	2000
10	Pará	Sistema Paraense de Avaliação Educacional	Sispae	2013
11	Paraíba	Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba	Não possui	2011
12	Paraná	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná	Saep	2012
13	Pernambuco	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco	Saepe	2000
14	Piauí	Sistema de Avaliação Educacional do Piauí	Saepi	2011

15	Rio de Janeiro	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro	Saerj	2008
16	Rio Grande do Sul	Sistema Estadual de Avaliação Participativa / Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul	Seap/Saers	2007 (Saers) 2012 (Seap)
17	Rondônia	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia	Saero	2012
18	São Paulo	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo	Saresp	1996
19	Tocantins	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins	Salto	2011

Mediante as informações colhidas, constatou-se que as avaliações externas estaduais, basicamente, se caracterizam pela aplicação de testes padronizados aos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio e questionários contextuais, respondidos por gestores, professores, pais e alunos. Em geral, os testes padronizados envolvem as áreas de língua portuguesa e matemática, porém alguns sistemas têm ampliado as áreas avaliadas para ciências da natureza e ciências humanas, assim como criado avaliações específicas para alfabetização, caso dos estados de Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rondônia e São Paulo.

Outro aspecto a considerar é que, a exemplo do governo federal, os governos estaduais, com base nos resultados de suas avaliações, vêm criando também índices próprios, considerando-os indicadores da qualidade da educação escolar de suas redes, como uma tendência nas políticas educacionais em curso no país. Foram identificados os seguintes casos:

- Amazonas (Índice do Desenvolvimento da Educação no Amazonas – Ideam);
- Espírito Santo (Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo – IDE);
- Goiás (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado de Goiás – Idego);
- Paraíba (Índice de Desempenho da Educação da Paraíba – Idepb);
- Pernambuco (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – Idepe); e
- São Paulo (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – Idesp).

O que se vislumbra, com base nesses estudos, é que o Saeb vem se consolidando como referência de política de avaliação da educação básica, uma vez que o mesmo é visto como modelo indutor de iniciativas semelhantes pelos estados. Assim, conforme ponderam Alavarse, Bravo e Machado (2012, p. 6-7), “essas iniciativas foram efetuadas na esteira do fortalecimento da avaliação como diretriz da política educacional no governo federal tanto no que se refere ao tempo histórico, como também à forma constituinte dos sistemas”.

Os estudos consultados e o levantamento recentemente feito corroboram a importância e o crescente uso da avaliação externa como mecanismo aferição do desempenho dos estudantes em provas padronizadas e a tradução destes resultados em qualidade da educação. Porém, alguns estudiosos indicam limitações na concepção de qualidade da educação baseada preponderantemente na proficiência dos alunos. Mesmo reconhecendo, assim como Casassus (2007, p. 41), que “a qualidade da educação, como objetivo, tornou-se um conceito estratégico nas formulações de política educacional na grande maioria dos países”, é preocupante a tendência de compreensão de qualidade na/da educação apenas pelos dados obtidos com as avaliações externas. Assim como assevera Dourado (2007, p. 9), a qualidade é “um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões”, não podendo ser associada a uma ou outra dimensão somente da educação e muito menos do trabalho desenvolvido nas escolas.

Mesmo se considerarmos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 para ser um indicador da qualidade da educação nacional, que agrega dados de aprovação com os resultados dos alunos na Prova Brasil, ainda assim, ele não dá conta da complexidade do fenômeno educativo. Vianna (1990, p. 99), já alertava para a necessidade de se considerar outras dimensões da educação para se avaliar sua qualidade, pois

[...] é necessário reiterar que a avaliação da qualidade da educação não se limita apenas à verificação do rendimento escolar, que é um momento na caracterização dessa qualidade. O desempenho dos estudantes em pesquisas da qualidade da educação é melhor compreendido e interpretado quando se levantam informações sobre o tipo de ensino que recebem, os procedimentos que vivenciam em sala de aula e no colégio, ainda sobre as características ambientais da família que determinam os seu comportamento.

Parte das informações que Vianna (1990) indicava para serem levantadas supostamente seriam recolhidas nos questionários contextuais que são aplicados juntamente com as provas. Ao que parece esses dados são pouco divulgados e não se explicitam como têm servido para subsidiar uma melhor leitura do desempenho dos alunos e tampouco se e como são utilizados no planejamento e formulação de políticas educacionais.

A centralidade que a avaliação veio assumindo na gestão de redes estaduais de ensino e, também, de escolas tem gerado críticas principalmente pelos resultados das avaliações externas serem utilizados como indicadores exclusivos da qualidade, como aponta Freitas (2013, p. 167), ao sinalizar que,

No que tange à qualidade, parece-nos que a avaliação tem sido utilizada como a redentora de todos os males da educação, transformando-se em um fim em si mesma. Há uma ilusão social de que avaliar os sistemas garante qualidade. Entende-se que aumentar a proficiência dos estudantes nos exames é o mesmo que elevar a qualidade, sendo esta medida somente por meio de indicadores e dados. Conceito polissêmico tanto do ponto de vista pedagógico, quanto social e político, a qualidade da educação não pode ser compreendida de forma descolada da historicidade do termo, favorecendo uma maneira superficial de entendimento e uso do mesmo.

No entanto, se desempenho em provas padronizadas não poderia ser considerado como equivalente absoluto da qualidade do trabalho escolar, sustentamos neste texto que aquele poderia ser tomado com um dos elementos da qualidade da educação escolar. Assim, com base em Machado e Alavarse (2014, p. 429-430), advoga-se que Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares, tais como currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc., e extraescolares, tais como condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros, o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno.

No Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, no artigo 11, é ressaltada a relevância da obtenção de informações sobre a qualidade da educação para informar as políticas públicas e orienta para a constituição

de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica baseado em indicadores de rendimento escolar e em:

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (Art. 11º, § 1º).

Lopes (2007) buscou pesquisar, também, iniciativas de avaliação do desempenho docente e de avaliação institucional implementadas pelas secretarias estaduais de educação. O estudo indicou serem, naquele momento, muito incipientes estas iniciativas, encontrando a existência de quatro sistemas ou programas de avaliação do desempenho docente nos estados de Goiás, Sergipe, Rio de Janeiro e Tocantins e apenas três estados que realizavam avaliação institucional – Acre, Ceará e Paraná.

Sousa e Oliveira (2010, p. 808) destacam iniciativas estaduais que vislumbravam a necessidade de ampliar a concepção de sistema de avaliação, incluindo e integrando outras dimensões a serem avaliadas, apontando que

A partir de 2000, o Spaece contemplou tanto a avaliação em larga escala quanto a avaliação institucional que, até então, vinha sendo realizada como atividade paralela ao Spaece. Considerando as características dos delineamentos adotados nos estados em análise, a configuração que assume a sistemática de avaliação no Ceará parece a mais inovadora no sentido de articular diversas vertentes, dimensões e fluxos ao processo avaliativo.

Sousa e Oliveira (2010, p. 816) evidenciaram, também, que vem sendo ampliado os usos que os estados têm feito dos resultados das avaliações externas, para além da referência de qualidade da educação. Os autores detectaram nas políticas de avaliação dos estados analisados que “uma das iniciativas que já se esboça é a articulação da avaliação de desempenho dos alunos à carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus) e mesmo à certificação docente”.

Esta constatação encontra eco em análise de Bonamino e Sousa (2012, p. 383) que, examinado a trajetória das políticas avaliativas na educação básica no país, descrevem três gerações de avaliações em larga escala, sendo que as de segunda e terceira geração são aquelas que associam “políticas de responsabilização baseadas em consequências simbólicas e materiais, têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado dos alunos”.

Esta tendência foi, igualmente, observada por Santos et al. (2012) em estudo que recolheu informações através da consulta aos sítios das Secretarias de Estado da Educação para detectar a existência de políticas de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais. O levantamento identificou que dos 27 entes federados, 16 possuíam, no momento em que se realizou o estudo, processos de avaliação do desempenho docente, detalhados no **Quadro 2**.

Quadro 2 – Estados, nome da avaliação de desempenho docente e ano de criação. 2012

	Estado	Política de avaliação do desempenho docente	Ano de criação
01	Acre	Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional	2010
02	Amazonas	Premiação por Mérito do Desempenho Educacional	2008
03	Bahia	Avaliação do desempenho docente por meio de provas, sem nome específico, relacionada à progressão funcional.	2009
04	Ceará	Prêmio Aprender para Valer	2009
05	Espírito Santo	Bônus Desempenho	2011
06	Goiás	Bonificação docente: Programa Reconhecer – Estímulo à Regência.	2011
07	Minas Gerais	Avaliação de Desempenho Individual (ADI), instituída pela Lei Complementar nº 71/2003.	2003
08	Paraíba	Prêmio Educação Exemplar	2011
09	Paraná	Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) – programa de formação continuada inserido no Plano de Carreira do Magistério.	2007
10	Pernambuco	Bonificação docente estruturada a partir da Lei de Responsabilidade Educacional e dos resultados do Saepe e Idepe.	2008
11	Rio de Janeiro	Programa para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Educação – instituído pelo Decreto nº 42.793/2011.	2011
12	Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 322/06 regulamenta a progressão funcional, mas não estruturada na prática.	2006
13	Roraima	Prêmio Professor Excelência	2011
14	São Paulo	Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério – Lei Complementar 1.097/2009.	2009
15	Sergipe	2004 - Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (Saped) do profissional do magistério. Gratificação Variável de	2004/2011

		Desempenho (Gravad). 2011 – “Índice Guia” – proposta segundo a qual as escolas precisam atingir as metas estabelecidas pela Secretaria de Educação a partir das avaliações externas (Provinha Brasil, Prova Brasil e Enem).	
16	Tocantins	Prêmio de Valorização da Educação Pública do Tocantins	2011

Fonte: Santos et al. (2012).

De acordo com o Relatório Final do Game (2011), as políticas de incentivos salariais no Brasil tem dois momentos. Uma primeira geração de políticas desenvolveu-se no início da primeira década deste século, quando algumas secretarias de educação tiveram iniciativas de políticas de incentivos salariais formulando critérios para o pagamento desses incentivos aos profissionais das escolas com base nas médias de desempenho dos alunos. Essa geração foi contemplada nas pesquisas anteriores. Exemplos citados dessas políticas são: Nova Escola (Rio de Janeiro), bônus salarial (São Paulo), bônus salarial para professores alfabetizadores (Sobral – CE) e prêmio Escola Novo Milênio (Ceará).

O estudo ressalta que “essas políticas de responsabilização associam as consequências aos resultados dos alunos em termos de um adicional ao salário dos professores pertencentes às escolas classificadas ou premiadas” (GAME, 2011, p. 133). Destaca, também, que não têm consequências para alunos, nem para os atores escolas de forma individual, a exceção de Sobral, que contava com uma premiação individual feita aos professores alfabetizadores.

Além disso, explicitam que as políticas de incentivos salariais sobre a forma de premiação ou bonificação das escolas de acordo com o desempenho dos alunos não têm implicações negativas, pois não envolvem nenhum tipo de punição, como ocorre em políticas em que as políticas de *accountability* podem apresentar consequências bastante negativas para escolas, professores e alunos. Consideram que “as políticas de incentivos salariais serão, antes de tudo, estratégias para aumentar a produtividade”, pois estão mais relacionadas como forma de incentivo à obtenção de bons resultados, de frequência ao trabalho, que uma forma de exigir serviços públicos de qualidade, uso eficaz e correto dos recursos públicos pagos pelos contribuintes e de transparência dos governos na utilização desses mesmos recursos, embora os estudo compilados por Hout e Elliot (2011), retratando o cenário dos Estados Unidos da América, demonstraram haver poucas evidências nesse sentido.

A segunda geração de políticas de responsabilização busca corrigir as principais dificuldades enfrentadas para o cálculo de indicadores utilizados nas políticas de primeira geração, que seriam:

- Dissociação entre o nível de desempenho com a fonte de aprendizagem, ou seja, o nível de desempenho de uma escola poderia ter melhorado, sem ser resultado do trabalho feito pela escola.
- Dificuldade em se medir o nível de progresso em escolas que já alcançaram um nível mais alto de desempenho.
- Inexistência de uma medida do grau de equidade alcançado pela escola e nenhuma forma de premiar as escolas que se esforçavam para eliminar as desigualdades intraescolares.

A exemplo de políticas dessa segunda geração, o estudo aponta as políticas de incentivos salariais de Pernambuco, São Paulo e Espírito Santo implementadas nos últimos anos da década passada. Essas políticas introduziram procedimentos mais sofisticados para a definição de critérios e a avaliação de escolas. No caso de São Paulo, por exemplo, considerava um índice de desenvolvimento das escolas (Idesp), criado “para verificar a qualidade e também privilegiar a dimensão da equidade” (GAME, 2011, p. 137), e a assiduidade dos professores.

Apesar dos avanços nas metodologias adotadas para o cálculo dos indicadores utilizados no cálculo das políticas de incentivos salariais, que passaram a utilizar “indicadores de desempenho construídos de diversos elementos para levar em consideração o fluxo, o nível socioeconômico dos alunos, o esforço da escola, a distribuição dos alunos por faixa de desempenho, etc.” (GAME, 2011, p. 165), ainda não se pode assegurar que o nível de desempenho dos alunos foi alcançado graças ao trabalho feito pela escola. Para eliminar dúvidas sobre a influência de fatores aleatórios no desempenho escolar, seria necessária “a construção de indicadores que levem em consideração o valor agregado e que permitam a avaliação da escola ao longo de um período de anos” (GAME, 2011, p. 165).

Além disso, de acordo com o Relatório Final do Game (2011, p. 165), as políticas de incentivos salariais de segunda geração ainda não foram capazes de

“mostrar sinais claros de benefícios em termos dos resultados dos alunos”. Porém, levantam algumas suposições acerca do futuro dessas políticas:

- Quanto mais avançam os alunos na trajetória escolar, maior a dificuldade em relacionar a atuação dos professores aos resultados dos alunos, principalmente nos últimos anos do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Os professores dos primeiros anos iniciais do Ensino Fundamental sentiriam mais que sua atuação pode promover melhorias no desempenho dos alunos do que professores dos anos finais e Ensino Médio.
- Quanto menor o piso salarial e maior a insatisfação dos professores com seus salários, menor a probabilidade de o incentivo salarial produzir os efeitos esperados. A lógica do prêmio fica prejudicada quando os professores consideram que o mesmo é uma forma de compensar os baixos salários ou camuflar um aumento salarial.

O uso dos resultados da avaliação como componente da política de avaliação docente é anunciado no estudo de Sousa e Oliveira (2007, p. 199) quando indica que “uma das iniciativas que já se esboça é a articulação da avaliação de desempenho dos alunos à carreira, remuneração (incluindo gratificações e bônus)”. Lopes (2007) também evidenciou uso dos resultados da avaliação de desempenho dos alunos como componente da avaliação dos professores citando o caso do estado de Sergipe.

O estudo do Game explicita que o uso dos resultados do desempenho dos alunos como componente da política de avaliação docente, mesmo no âmbito internacional, tem sido bastante restrito tendo em conta as seguintes limitações implícitas a essa modalidade de avaliação:

- A dificuldade de demonstrar o quanto o desempenho dos alunos em determinada disciplina e ano se deve à atuação do seu professor.
- Os sistemas de avaliação não avaliam todos os alunos, em todas as disciplinas, em todos os anos de escolarização, portanto, não há informação do rendimento dos alunos para todos os professores.

Com o intuito de enfrentar essas limitações algumas experiências internacionais, principalmente em estados norte-americanos, têm empregado modelos estatísticos de valor agregado (VA), como forma de identificar a contribuição do professor para a

aprendizagem do aluno. Porém, os estudos indicam que mesmo essa metodologia não resolve esses problemas, pois a qualidade ou eficácia do professor pode variar muito de um ano para o outro, demonstrando que essa instabilidade é resultado de mudanças nas características das turmas ou de outros fatores que influenciam a aprendizagem.

Diante dessas considerações, o estudo destaca a inexistência de registros “no Brasil de uso de resultados de avaliações externas para organizar políticas de incentivo salarial que façam distinções entre professores de uma mesma escola e muito menos para tomar decisões sobre a situação funcional dos professores” (GAME, 2011, p. 170).

Menciona, entretanto, duas exceções: no Distrito Federal uma política para decidir sobre a recondução de diretores de escola com base na média de desempenho da escola, mas que teve curta duração, e o sistema de avaliação de desempenho individual (ADI) de Minas Gerais, que faz uso de informação dos alunos na avaliação anual dos professores, que se caracteriza como uma política de responsabilização forte (*high-stakes*), pois a evolução na carreira está atrelada aos resultados dessa avaliação, evidenciando consequências negativas para os professores, diferentemente das políticas de incentivo salarial.

Investigando a centralidade que a avaliação vem assumindo na formulação das políticas educacionais em todos os níveis, Machado (2012, p. 72) sopesa que “no caso da educação básica, a avaliação externa vem, também, paulatinamente [...] produzindo referenciais nacionais de qualidade de ensino”, o que dá relevância e importância às consequências dos usos dos resultados das avaliações externas. Neste sentido, a ampla e constante difusão de iniciativas estaduais de avaliação, como demonstrado neste estudo, vem configurando-a como um dos principais elementos das políticas educacionais na perspectiva de mecanismo de gestão e melhoria da qualidade na educação.

Considerações finais

O movimento de incremento da avaliação externa como mecanismo de gestão da educação e instrumento de melhoria da qualidade do ensino vem, cada vez mais, se expandindo e se fortalecendo. Assim, as avaliações encetadas pelos estados brasileiros têm apontado para um crescente uso destas iniciativas tanto como referência de qualidade como, também, instrumento de gestão da educação.

A concepção de qualidade que destaca-se é pautada no resultado das proficiências dos estudantes em provas padronizadas, como se somente esta dimensão resumisse todo o trabalho escolar. Como já acentuado, Vianna (1990, p. 99), nos

primórdios das proposições avaliativas em educação básica, asseverava que o entendimento do desempenho dos alunos, para ser compreendido, deve ser contextualizado com outras informações como “tipo de ensino que recebem, os procedimentos que vivenciam em sala de aula e no colégio, ainda sobre as características ambientais da família que determinam os seu comportamento”.

Neste sentido, vale relevar assertiva de Minhoto (2013, p. 141), ao enfatizar que [...] é preciso criar a cultura de avaliar a qualidade dos sistemas de ensino tendo em vista um número maior de variáveis que não apenas aquela gerada pela boa aferição do que os alunos sabem e são capazes de fazer e com isso evitar a incoerência de transferir as contradições sociais do plano objetivo para o plano subjetivo.

A preocupação dos governos com o direcionamento do uso dos resultados da avaliação externa como mecanismo de gestão vem, paulatinamente, se consolidando e o desdobramento do Saeb, em 2005, na Prova Brasil, avaliação em larga escala de caráter censitário que produz resultado das redes e das escolas, é um dos fatores que nos permite tal inferência. No caso das avaliações estaduais, a proximidade do órgão central gestor com as escolas pode colaborar na viabilização do uso da avaliação como instrumento de gestão dos sistemas e das unidades escolares, como salientado por Sousa (2014). No entanto, Machado (2013, p. 49), chama a atenção para o fato de que [...] as avaliações empreendidas pelos governos estaduais estão obtendo um lugar privilegiado na relação com as escolas e com a gestão das mesmas por se localizarem geográfica e colaborativamente mais próximas que o governo federal e suas ações. Porém, cabe ressaltar que essa proximidade, justamente por ela, pode, também, provocar efeitos colaterais deletérios como iniciativas de burla dos resultados, insegurança no fornecimento das informações e dados confidenciais e reações de animosidade da comunidade pelos resultados alcançados pela escola de seus filhos.

Observa-se, também, forte tendência, a partir dos anos 2000, de uso dos resultados das avaliações de desempenho dos alunos como mecanismo de avaliação de desempenho dos docentes e, em alguns casos, como referencial para atribuição de gratificações e bônus, conforme estudo de Santos et al. (2012). Constatação que aponta para a aceitação de uma concepção de ação estatal fundamentada numa lógica de gestão da educação baseada na classificação e premiação de escolas e alunos com base na comparação das proficiências destes últimos, “traços que ressaltam a assimilação do

conceito de quase mercado na gestão educacional” (SOUSA, 2013, p. 81). Analisando eventuais usos dos resultados das avaliações externas com esta lógica, Machado e Alavarse (2014, p. 431-432), são contundentes ao afirmarem que [...] não estão afastados os efeitos deletérios da adoção de políticas de avaliação, notadamente quando ou transferem responsabilidades de gestores para professores ou se assentam em condições precárias de realização que, por sua vez, comprometem a própria qualidade de seus resultados.

Ao finalizar, cabe reafirmar a centralidade que a avaliação, principalmente as conduzidas pelos estados brasileiros, tem tido na referência de qualidade e de gestão da educação. No entanto, aponta-se ser imprescindível o cuidado de que as avaliações externas sejam colocadas a serviço de uma educação pública de qualidade para todos estudantes, sem quaisquer distinções, base de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Referências

ADAMS, Don; ACEDO, Clementina; POPA, Simona. In search of quality education. In: ACEDO, Clementina; ADAMS, Don; POPA, Simona (Ed.). **Quality and qualities: tensions in education reforms**. Rotterdam: Sense; Paris: Unesco: International Bureau of Education, 2012. (Comparative and International Education: a Diversity of Voices, v. 16). p. 1-22.

ALAVARSE, Ocimar M.; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. **Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro**. Trabalho apresentado no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Zaragoza, Espanha. 2012.

BONAMINO, Alicia Catalano de; BESSA, Nícia. O "estado da avaliação" nos estados. In: BONAMINO, Alicia Catalano de; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso (Org.). **Avaliação da educação básica: pesquisa e gestão**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. (Teologia e Ciências Humanas, v. 21). 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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá

outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 26 mar. 2015.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. 2. ed. Tradução de Lia Zatz. Brasília: Líber Livro: Unesco, 2007.

DOURADO, Luiz Fernando (Org.). **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: MEC/Inep, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. 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 A.; TAVARES, Marialva R. (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.

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. Belo Horizonte: FAE/UFMG, ago. 2011.

HOUT, Michael; ELLIOT, Stuart W. (Ed.). **Incentives and test-based accountability in education**. Washington, DC: The National Academies Press, 2011.

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

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MACHADO, Cristiane. Avaliação externa e gestão escolar: reflexões sobre uso dos resultados. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 70-82, jan./jun. 2012.

MACHADO, Cristiane. Impactos da avaliação externa nas políticas de gestão educativa. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación**, v. 11, n. 1. p. 41-55, 2013.

MINHOTO, Maria Angélica. Notas sobre a avaliação da qualidade de sistemas educacionais. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: origens e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 137-148.

OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita. **Os sistemas educacionais de avaliação e a gestão educacional**. Trabalho apresentado no II Congresso Nacional de Avaliação Educacional, Unesp, Bauru, 24-26 set., 2012.

RYAN, Katherine E.; FELLER, Irwin. Evaluation, accountability and performance measurement in national education systems: trends, methods and issues. In: RYAN, Katherine E.; COUSINS, J. Bradley. **The Sage international handbook of educational evaluation**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009. p. 171-189.

SANTOS, Catarina de A. et al. **Avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de Educação Básica no Brasil**. Trabalho apresentado no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Zaragoza, Espanha, outubro 2012.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação externa e em larga escala no âmbito do Estado brasileiro: interface de experiências estaduais e municipais de avaliação da educação básica com iniciativas do governo federal. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (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. 61-85.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

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.

VIANNA, Heraldo M. Medida da qualidade em educação: apresentação de um modelo. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 2, p. 99-104, jul./dez. 1990.