

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS NATURAIS E EXATAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS:  
QUÍMICA DA VIDA E SAÚDE**

**Micheli Bordoli Amestoy**

**A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS  
EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO ENSINO E NA GESTÃO  
ESCOLAR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2019**



**Micheli Bordoli Amestoy**

**A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS EFEITOS  
DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO ENSINO E NA GESTÃO ESCOLAR: UM  
ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Doutora em Educação em Ciências.**

Orientador: Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto (UFSM)  
Coorientadora: Profa. Dra. Laurinda Leite (UMinho)

Santa Maria, RS, Brasil  
2019

AMESTOY, MICHELI

A POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS  
EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO ENSINO E NA GESTÃO  
ESCOLAR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS /  
MICHELI AMESTOY.- 2019.

265 p.; 30 cm

Orientador: Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto

Coorientadora: Laurinda Leite

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Naturais e Exatas, Programa de  
Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e  
Saúde, RS, 2019

1. Políticas educacionais 2. Accountability 3.  
Avaliação externa 4. Trabalho docente I. Tolentino-Neto,  
Luiz Caldeira Brant de II. Leite, Laurinda III. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

**Micheli Bordoli Amestoy**

**A POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS EFEITOS DA  
AVALIAÇÃO EXTERNA NO ENSINO E NA GESTÃO ESCOLAR: UM ESTUDO NO  
MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**


Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Doutora em Educação em Ciências**.

**Aprovado em 17 de junho de 2019:**



---

**Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)



---

**Marilda Pasqual Schneider, Dra. (UNOESC)**



---

**Álvaro Luiz Moreira Hypolito, Dr. (UFPEL)**



---

**Maira Ferreira, Dra. (UFPEL)**



---

**Andressa Aita Ivo, Dra. (UFSM)**

Santa Maria, RS

2019



Dedico esta conquista aos meus pais, por toda a ajuda e incentivo, em cada etapa da minha vida. Em especial, à minha mãe, sentido mais puro da palavra amor.





## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha mãe, ao meu pai e ao meu irmão por estarem sempre presentes na minha vida, vocês são o meu porto seguro.

À minha mãe, por todo apoio e carinho que sempre oferece. Obrigada pelo amor incondicional, carinho, cuidado e dedicação. Ao meu pai, por acreditar em mim e me estimular sempre a seguir em frente. Ao meu irmão por todo o amor e o carinho.

Ao meu orientador Prof. Luiz Caldeira Brant de Tolentino - Neto, pela amizade, dedicação e confiança em todos os momentos da pesquisa. A tua humanidade provou que é possível conciliar humanidade e ciência. Obrigada por me inspirar sempre.

À UFSM por uma década de estudos, vivências e amizades.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos durante todo o período de desenvolvimento do doutorado. Ao Programa Institucional de Doutorado Sanduíche (PDSE/CAPES), que possibilitou o estágio de doutoramento na Universidade do Minho, em Braga/Portugal.

À Profa. Laurinda pelos momentos de muita aprendizagem em terras lusitanas. Pela acolhida e pelo cuidado com que me recebeu em Braga, durante o período do Estágio Doutoral. Ao professor Luís Dourado sempre muito atencioso e disposto a ajudar. Ao Instituto de Educação (IE) e os professores, de forma geral, pela receptividade. Ao César funcionário da biblioteca do IE por todo o acolhimento e dedicação com os estudantes brasileiros. Aos amigos que o PDSE me proporcionou conhecer.

Ao Grupo de pesquisa IDEIA pela constante troca de conhecimentos e aprendizagens e pelas contribuições no desenvolvimento desta tese. Em especial, aos colegas do Doutorado – Ana Paula, Jaiane, Daniel, Keiciane e Kauana - por compartilharem das mesmas dúvidas e inquietações durante essa trajetória de estudos. Obrigada por tudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências Química da Vida e Saúde - UFSM, pelos momentos de aprendizado e crescimento profissional. Ao Gisandro, por todo auxílio técnico e burocrático durante os quatro anos de doutorado.

Aos professores e diretoras das escolas municipais de Santa Maria/RS por aceitarem participar da pesquisa.

À Secretaria Municipal de Educação (SMED) pelo atendimento e fornecimento de informações.

A todos os amigos que compreenderam as minhas ausências durante esse período. Em especial - as minhas amigas Natália Possebon e Liziani Deglinomini pela amizade constante.



A amizade duplica as alegrias e divide as tristezas.

A todos e todas que direta ou indiretamente fizeram parte dessa longa caminhada acadêmica e que contribuíram para a realização desse estudo.



## **TECENDO A MANHÃ**

*Um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos. De um que apanhe esse grito que ele e o lance a outro; de um outro galo que apanhe o grito que um galo antes e o lance a outro; e de outros galos que com muitos outros galos se cruzem os fios de sol de seus gritos de galo, para que a manhã desde uma teia tênue, se vá tecendo, entre todos os galos.*

*E se encorpando em tela, entre todos, se erguendo tenda, onde entrem todos, se entretendendo para todos, no toldo (a manhã) que plana livre de armação. A manhã, toldo de um tecido tão aéreo que, tecido, se eleva por si: luz balão.*

*(MELO NETO, João Cabral de. A educação pela pedra. In: Obra completa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995, p. 345).*



## RESUMO

### **A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO ENSINO E NA GESTÃO ESCOLAR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

AUTORA: Micheli Bordoli Amestoy

Orientador: Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino -Neto

As políticas neoliberais têm sido caracterizadas pela promoção de mecanismos de mercado no Estado, promovendo privatizações e competições entre serviços e empresas baseadas em princípios gestacionais preocupados com as lógicas da eficácia e da eficiência. O contexto atual indica que a entrada da *accountability* nas políticas educacionais, associada a mecanismos e formas de avaliação em escala mundial, é uma realidade que não pode ser negada nem ignorada. Diante disso, a presente pesquisa teve como objetivo analisar como as avaliações externas da educação básica influenciam as políticas públicas educacionais e quais os seus efeitos na atuação de professores e de gestores. A pesquisa foi de natureza qualitativa e caracterizou-se por ser documental e bibliográfica. A análise desse estudo teve como foco as relações entre as avaliações externas, em especial a Prova Brasil, na gestão educacional e no trabalho docente. A análise da política de *accountability* no contexto educacional foi realizada a partir do Ciclo de Políticas proposto por Stephen Ball e colaboradores desde o macrocontexto (avaliações externas e em larga escala) ao microcontexto (escola e secretaria municipal de educação). Dentro da análise estabelecida, o contexto da prática, recebe destaque – ao articularmos entrevistas semiestruturadas realizadas em 4 escolas Municipais de Santa Maria-RS e com representantes do Setor Pedagógico da Secretaria Municipal da Educação (SMED). O efeito cascata provocado pelas políticas de avaliação, da forma como estão organizadas, antes de contribuir para uma melhora na qualidade da educação brasileira, prejudica aquelas escolas que já sofrem com variáveis que não são consideradas por tais políticas como o nível socioeconômico, a localização geográfica e capacitação do corpo docente. A educação básica está cada vez mais congestionada pelo contexto das avaliações externas, que acabam incidindo diretamente no chão da escola e refletindo não só no trabalho dos professores, mas na gestão das escolas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas Educacionais. *Accountability*. Avaliação externa. Trabalho docente.





## ABSTRACT

### **THE ACCOUNTABILITY POLICY IN BASIC EDUCATION AND THE EFFECTS OF EXTERNAL EVALUATION IN TEACHING AND SCHOOL MANAGEMENT: A STUDY IN THE MUNICIPALITY OF SANTA MARIA / RS**

AUTHOR: Micheli Bordoli Amestoy

ADVISOR: Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto

The neoliberal policies has been characterized by the promotion of market mechanisms in the state, promoting privatizations and competitions between services and companies based on gestational principles concerned with the logic of effectiveness and efficiency. The current context indicates that the entry of accountability into educational policies, associated with mechanisms and forms of evaluation on a global scale, is a reality that cannot be denied or ignored. Therefore, the present research had as objective to analyze how the large scale evaluations of basic education influence public educational policies and what their effects on the performance of teachers and managers. The research was of a qualitative nature and has characterized by being documentary and bibliographical. The analysis of this study focused on the relationships between large scale evaluations, especially *Prova Brazil*, in educational management and in teaching work. The analysis of the policy of accountability in the educational context was carried out from the *Policy Cycle Approach* proposed by Stephen Ball et al. from the macrocontext (external and large-scale evaluations) to the microcontext (school and municipal secretariat of education). Within the established analysis, the context of the practice is highlighted - by articulating semi-structured interviews conducted in 4 municipal schools of Santa Maria-RS and with representatives of the Pedagogical Sector of the Municipal Education Secretariat (SMED). The cascade effect of evaluation policies, as they are organized, before contributing to an improvement in the quality of Brazilian education, impairs those schools that already suffer with variables that are not considered by such policies as socioeconomic status, geographical location, teacher training, among others. Basic education is increasingly congested by the context of external evaluations, which end up focusing directly on the school floor and reflecting not only on the work of teachers but on the management of schools.

**Keywords:** Public Educational Policies. *Accountability*. Large Scale evaluation. Teaching work.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Componentes das reformas gerenciais na educação.....	70
Figura 2 – Modos de regulação das políticas educacionais.....	79
Figura 3 – Representação gráfica dos resultados esperados nas avaliações normativa e criterial.....	82
Figura 4 – Esquema da estrutura da Prova Brasil.....	83
Figura 5 – Esquema dos três pilares estruturantes do modelo de <i>accountability</i> .....	92
Figura 6 – Esquematização das relações de poder estabelecidas na escola.....	102
Figura 7 – Esquema da estrutura teórico-metodológica.....	123
Figura 8 – Mapa da localização dos bairros da zona urbana no município de Santa Maria referentes às escolas participantes da pesquisa.....	128
Figura 9 – Contextos do processo de formação de uma política.....	137
Figura 10 – Objetivos assumidos em Dakar (2000).....	149
Figura 11 – Apontamentos para as diferenças entre as notas do IDEB nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental.....	164
Figura 12 – Construção do cenário da política de <i>accountability</i> em Santa Maria/RS.....	171
Figura 13 – Influência da legislação para a implementação da política de <i>accountability</i> educacional em Santa Maria/RS.....	181
Figura 14 – Categorias e subcategorias de análise dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas analisadas.....	199
Figura 15 – Categorias e subcategorias de análise das entrevistas.....	205



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorização e distribuição dos trabalhos acadêmicos a partir do levantamento científico realizado (2013-2017).....	30
Tabela 2 – Listagem das revistas investigadas e seus respectivos Qualis/CAPES 2016...	41
Tabela 3 – Dimensões de um modelo de <i>accountability</i> .....	92
Tabela 4 – A educação nos termos da <i>accountability</i> .....	95
Tabela 5 – Formas de privatização da educação pública.....	113
Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes: Município de Santa Maria/RS.....	126
Tabela 7 – Metas do IDEB por nível de ensino.....	126
Tabela 8 – Dinâmicas e contextos da atuação da política educacional.....	140
Tabela 9 – Políticas públicas educacionais brasileiras oriundas de acordos internacionais.....	154
Tabela 10 – Diferença estrutural entre as avaliações do PISA e do SAEB.....	158
Tabela 11 - As ‘peças’ constituintes do contexto material das escolas estudadas.....	201



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mapeamento dos trabalhos acadêmicos por região do país.....	28
Quadro 2 – Estados brasileiros com política de <i>accountability</i> escolar.....	29
Quadro 3 – Teses e dissertações sobre as avaliações com foco na Prova Brasil (2013-2017).....	39
Quadro 4 – Apresentação do número total de artigos por revista investigada nas edições (2007-2017).....	42
Quadro 5 – Relação do número de trabalhos relacionados com a temática das políticas de <i>accountability</i> nos três eventos da ANPED e ENPEC.....	42
Quadro 6 – Categorização das concepções do termo <i>accountability</i> na educação.....	43
Quadro 7 – Cenário histórico das avaliações externas no Brasil.....	64
Quadro 8 – Funções e modalidades das avaliações externas e em larga escala.....	81
Quadro 9 – Tipos de <i>accountability</i> a partir de visões política, econômica e social do termo.....	89
Quadro 10 – Quadro teórico contendo autores que abordam o conceito de <i>Accountability</i> .....	90
Quadro 11 – Redes de ensino em Santa Maria/RS.....	125
Quadro 12 – Panorama do IDEB das escolas municipais participantes do estudo.....	127
Quadro 13 – Locais da pesquisa de campo.....	128
Quadro 14 – Distribuição dos sujeitos participantes da pesquisa.....	129
Quadro 15 – Caracterização do perfil dos sujeitos da pesquisa no contexto escolar.....	133
Quadro 16 – Matrícula por número de alunos do Ensino Fundamental (E.F).....	196





## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução no número de Programas de Pós-Graduação da área da Educação (CAPES) em cada região.....	28
Gráfico 2 – Comparação entre as escalas do IDEB e do PISA.....	158
Gráfico 3 – Dados nacionais do IDEB Anos Iniciais (alunos de 5º ano) e Anos Finais (alunos de 9º ano).....	163



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BASM	Base Aérea de Santa Maria
BM	Banco Mundial
BNCC	Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
ENPEC	Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
NCBL	Nenhuma Criança Deixada para Trás
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento
PDSE	Programa Institucional de Doutorado Sanduiche
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PISA	Programa de Avaliação Internacional de Estudantes
RME	Rede Municipal de Ensino
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
TIC	Tecnologias da informação e comunicação
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	18
INTRODUÇÃO.....	22
1.TEMA E JUSTIFICATIVA.....	22
2.POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL: CAMINHOS PERCORRIDOS.....	26
2.1 REVISÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA: PRIMEIRA ETAPA (2013- 2017).....	27
2.2 REVISÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA: SEGUNDA ETAPA (2007-2017).....	40
2.2.1 Sentidos da Política de <i>Accountability</i> no contexto educacional.....	43
2.2.2 <i>Accountability</i> como prestação de contas.....	44
2.2.3 <i>Accountability</i> como responsabilização.....	47
2.2.4 <i>Accountability</i> como prestação de contas e responsabilização.....	54
2.2.5 <i>Accountability</i> como modelo: avaliação, prestação de contas e responsabilização.....	55
1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL.....	60
1.1 O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	60
1.1.1 Resgatando marcos históricos da educação brasileira.....	61
1.2 NEOLIBERALISMO E O MODELO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	67
1.2.1 A avaliação externa como política pública de regulação.....	71
1.2.2 Estado avaliador.....	73
1.2.3 Quase-mercado em Educação.....	76
1.2.4 Prova Brasil como instrumento de regulação do Estado.....	82
2 A POLÍTICA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA EDUCAÇÃO: O ENSINAR PARA O TESTE.....	87
2.1 POLÍTICA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> : ASPECTOS CONCEITUAIS.....	87
2.2 <i>ACCOUNTABILITY</i> ESCOLAR: BREVE RELATO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....	94
2.3 OS TESTES PADRONIZADOS E O ESTREITAMENTO CURRICULAR.....	98
2.4 A ESCOLA E AS RELAÇÕES DE PODER.....	101
2.4.1 A escola e os holofotes do mercado.....	104
2.4.2 A escola e a gestão democrática.....	106
2.4.3 A escola e as “parcerias” entre o público e o privado.....	111
2.5 AVALIAÇÃO EXTERNA E EM LARGA ESCALA: RELAÇÕES ENTRE QUALIDADE, DESEMPENHOS E MONITORAMENTO.....	116
3 PERCURSO TÉORICO-METODOLÓGICO.....	122
3.1 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	122
3.2 ORIENTAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	122
3.2.1 Os caminhos e ferramentas metodológicas da pesquisa.....	123
3.3 PROCEDIMENTOS DE PRODUÇÃO DE DADOS.....	131
3.3.1 Consolidando a pesquisa de campo.....	131
3.3.2 Caracterização das escolas e dos participantes do estudo.....	132
3.4 DESCRIÇÕES DOS PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS.....	135
3.4.1 Análise de conteúdo: Primeiro procedimento.....	135
3.4.2 Ciclo de Políticas: Segundo procedimento.....	136
3.5 TEORIA DA ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS (THEORY OF POLICY	

ENACTMENT): REFINANDO A ANÁLISE DO CONTEXTO DA PRÁTICA.....	139
<b>4 ORGANISMOS INTERNACIONAIS NO CONTEXTO DA INFLUÊNCIA E DA PRODUÇÃO DE TEXTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA.....</b>	<b>142</b>
4.1 A ESCOLA NA PERSPECTIVA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	142
4.2 BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA DE RESULTADOS.....	144
4.3 A UNESCO E SUAS FORMULAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO.....	147
4.4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	153
4.4.1 Relações entre o IDEB, a OCDE e o PISA.....	156
4.4.2 Disparidades entre os índices do IDEB dos anos iniciais e dos anos finais do Ensino Fundamental: Quais razões?.....	163
<b>5 POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO DA PRÁTICA: PERCEPÇÕES DE PROFESSORES E EQUIPES GESTORAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTA MARIA/RS.....</b>	<b>170</b>
5.1 AS ESCOLAS E A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO.....	170
5.2 O CICLO DE POLÍTICAS E A TEORIA DA ATUAÇÃO POLÍTICA: INICIANDO A ANÁLISE.....	172
5.2.1 A política de <i>accountability</i> educacional no contexto da influência e da produção de texto no município de Santa Maria/RS.....	173
5.3 A ESCOLA NO CONTEXTO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UMA DESCENTRALIZAÇÃO VIGIADA.....	177
5.3.1 A política gerencial do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.....	183
5.3.2 O FUNDEB e o papel do financiamento da educação nos municípios .....	191
5.4 OS CONTEXTOS DA POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL EM SANTA MARIA/RS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DE ATUAÇÃO.....	194
5.4.1 Contexto situado: A individualidade das escolas.....	195
5.4.2 As escolas e o contexto material.....	200
5.4.3 As escolas e o contexto externo.....	203
5.5 AS ESCOLAS E O CONTEXTO DA PRÁTICA.....	204
5.5.1 Percepções das avaliações externas na voz dos professores e das equipes gestoras.....	205
5.5.2 As avaliações externas, o trabalho docente e a política de <i>accountability</i> .....	213
5.6 POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS.....	217
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	221
REFERÊNCIAS.....	230
APÊNDICE A - LEVANTAMENTO DE DISSERTAÇÕES E TESES SOBRE AVALIAÇÕES EXTERNAS (2013-2017).....	247
APÊNDICE B - LEVANTAMENTO DE TRABALHOS EM PERIÓDICOS E REVISTAS (2007-2017).....	251
APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	256
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA PROFESSORES.....	260
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA DIRETORES.....	262
APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA SMED.....	264

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS



*“O que você faz, faz diferença – e você precisa decidir que tipo de diferença você quer fazer”.*  
(Jane Goodall)

A minha trajetória acadêmica inicia-se na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) no ano de 2008, quando ingressei no Curso de Ciências Biológicas - Bacharelado e Licenciatura. No final de 2011 concluí o Curso de Bacharelado e no ano seguinte retornei para Universidade para concluir o Curso de Licenciatura. Durante esses cinco anos de graduação, fiz pesquisa na área de genética, como voluntária e depois bolsista de iniciação científica. Como aluna de licenciatura fui bolsista e participei de pesquisas relacionadas ao Observatório da Educação (OBEDUC) vinculadas ao grupo de pesquisa IDEIA/UFSM.

Uma dessas pesquisas transformou-se no ano seguinte no meu trabalho de mestrado (2013-2015). O objetivo dessa pesquisa foi identificar de que forma a Voz do estudante faz parte da construção do currículo de Ciências, da elaboração da Matriz de Referência do ENEM e da confecção dos Livros Didáticos (LDs) de Biologia do Ensino Médio. Ouvir os estudantes proporciona uma importante mudança em decisões e ações pedagógicas voltadas para quem o ensino se destina.

Essa pesquisa foi viabilizada devido a minha participação e do meu orientador o Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto no Projeto Interinstitucional (UFMT, UFS, UFSM, USP) “Desempenho Escolar Inclusivo na Perspectiva Multidisciplinar”. Um projeto com duração de 4 anos (2011-2014) e que contou com o apoio e financiamento do Observatório da Educação/CAPES. Estudos relacionados com o Livro Didático eram um dos três eixos investigativos do projeto em rede e as pesquisas com relação aos interesses dos alunos surgem

por meio da criação e utilização de um instrumento de pesquisa comparativa internacional intitulada *Research of a Science Education - ROSE*, que em português significa - A Relevância do Ensino de Ciências. O ROSE já foi aplicado em mais de 45 países com o objetivo de ouvir a voz dos estudantes, isto é, o que os jovens da faixa etária de 15 anos desejam aprender com relação à área das Ciências.

Desde a finalização da dissertação as temáticas sobre políticas públicas educacionais e avaliações externas já faziam parte do meu interesse de pesquisa. A importância em pesquisas sobre avaliações externas e em larga escala justifica-se pela sua amplitude e repercussão enquanto política pública de caráter diagnóstico a qual pretende acompanhar a evolução da qualidade na educação brasileira por meio do estabelecimento do alcance de metas e resultados.

O interesse pelo estudo envolvendo a política de *accountability* na educação emergiu de leituras e discussões no grupo de pesquisa IDEIA. Durante os dois primeiros anos de doutorado, vivi intensamente a Universidade. Completei todos os créditos necessários nas disciplinas ofertadas pelo PPG Educação em Ciências, e também procurei disciplinas complementares em outros ambientes da Universidade. Participei de palestras e eventos nacionais, internacionais, regionais - apresentando trabalhos, como ouvinte e na organização. Participei como membro discente do colegiado do PPG Educação em Ciências durante dois anos - o que me possibilitou aprender e discutir muitos assuntos, culminando na idealização e organização do I Encontro Regional de Ensino de Ciências (I EREC) - um evento pensado por e para alunos do PPG.

Esta pesquisa teve o apoio e financiamento da CAPES, onde fui bolsista de Demanda Social com dedicação exclusiva a pesquisa. O estágio doutoral realizado na Universidade do Minho (UMinho), no Instituto de Educação, em Braga, Portugal, no período de abril a julho de 2017, sob orientação da Profa. Dra. Laurinda Leite, contribuiu muito para o aprofundamento do referencial teórico dessa tese.

Os meses que estive em Portugal, foram muito importantes para o estudo e compreensão das políticas públicas educativas portuguesas, para entender as diferenças existentes entre os sistemas de educação do Brasil e de Portugal, além das diferenças socioculturais e econômicas. Durante esse período de intercâmbio - fui uma aluna, com muitas dúvidas e inquietações, um olhar que objetivava dialogar com os pares que compartilhavam estudos e pensamentos sobre a mesma temática estudada, ou na procura pelo diálogo com outros, que mesmo de áreas distintas, contribuíssem em tantas interlocuções.

Interlocuções essas, que se expandiam fossem com outros colegas brasileiros, de



diferentes estados e regiões do Brasil ou com estrangeiros – vindos da Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, e portugueses de várias cidades do país, que a partir de uma convivência harmônica emergiram muitos momentos de conhecimentos e oportunidades únicas de conviver e apreciar a paisagem, a cultura, a música, a arte e a poesia local.

É difícil, a partir das experiências vivenciadas nesse caminhar - medir, compactar, mensurar e definir palavras que descrevam tudo o que foi vivenciado. Isso porque nesses meses desenharam-se fios que teceram e tecem não só as páginas da minha tese de doutorado, mas também, as minhas memórias num movimento lento e suave, a cada vez que me deparar com as lembranças e registros desse lugar que tanto aprendi a gostar e respeitar.

Uma coisa é inquestionável, a minha gratidão. Tenho gratidão por tudo que aprendi e vivi lá, uma experiência única, possibilitada pela educação pública brasileira que temos e a qual precisamos sempre lutar por sua permanência. Posso afirmar, sem dúvidas, que o estágio doutoral, vai muito além do crescimento acadêmico e profissional, é um crescimento, igualmente, pessoal.

Após o processo de qualificação, optamos por retirar os dados recolhidos em Portugal e focarmos no estudo da política de *accountability* no município de Santa Maria/RS. Sem dúvidas, em cada um dos cinco capítulos, a experiência em terras lusitanas, a bagagem não só cultural, mas conceitual, está presente nas linhas que construíram essa tese. Diante disso, delineou-se a seguinte questão de pesquisa: Como as avaliações externas da educação básica influenciam as políticas públicas educacionais e quais os seus efeitos na atuação de professores e gestores escolares?

Neste estudo parto da tese de que a avaliação externa como política pública de regulação abarca não só a produção de regras, mas também a *performatividade* no ambiente escolar. Assim, há uma relação direta entre o Estado Neoliberal e a política de *accountability* na educação – em que esta passa a ser regra para regular o espaço escolar – atribuindo consequências concretas quando o desempenho desejado não é alcançado, produzindo impactos não só nas ações, mas também nas atuações de professores e gestores de escolas públicas brasileiras.

Este trabalho prossegue organizado da seguinte maneira: a “**Introdução**” aborda a apresentação e justificativa da escolha do tema estudado, bem como uma revisão bibliográfica realizada em dissertações e teses, periódicos e eventos da área.

O primeiro capítulo intitulado “**Contextualização histórico-política das avaliações externas no Brasil**” tem como objetivo abordar a avaliação externa como política de regulação, por meio de um resgate histórico na trajetória das políticas educacionais,

especialmente desde 1990.

O segundo capítulo intitulado “**A política de *accountability* na educação: o ensinar para o teste**” tem como objetivo apresentar os aspectos conceituais do termo *accountability*, bem como as influências da política de *accountability* na educação. Nesse capítulo, sinalizamos as implicações das avaliações externas no currículo e no trabalho docente – tendo toda a discussão à escola como pano de fundo.

O terceiro capítulo intitulado “**Percurso teórico-metodológico**” tem como objetivo apresentar a descrição da metodologia escolhida descrevendo os fundamentos teóricos que embasaram as escolhas metodológicas e posteriormente os procedimentos utilizados para compor o *design* do estudo.

O quarto capítulo intitulado “**Organismos internacionais no contexto da influência e da produção de texto de políticas educacionais da educação básica brasileira**” tem como objetivo apontar as influências oriundas do macrocontexto (políticas e organismos internacionais) no mesocontexto (contexto nacional) - no tocante a elaboração e execução das políticas públicas da Educação Básica.

O quinto e último capítulo intitulado “**Política de *accountability* no contexto da prática: percepções de professores e equipes gestoras da rede municipal de ensino de Santa Maria/RS**” tem como objetivo destacar a importância que as dimensões contextuais apresentam dentro do campo da política educacional. Para isso, é construída uma discussão analítica relacionada à avaliação externa e em larga escala e a política de *accountability* a partir da abordagem do Ciclo de Políticas (*Policy Cycle Approach*) e da Teoria da Atuação das Políticas (*Theory of Policy Enactment*).

Por fim, nas “**Considerações finais**”, tecem-se algumas reflexões e perspectivas com base nas discussões apresentadas no decorrer do estudo.

## INTRODUÇÃO

### 1. TEMA E JUSTIFICATIVA

As políticas neoliberais têm sido caracterizadas pela promoção de mecanismos de mercado no Estado, promovendo privatizações e competições entre serviços e empresas baseadas em princípios gestacionais preocupados com as lógicas da eficácia e da eficiência. Dentro de um Estado Neoliberal com políticas de *accountability* na educação, o Estado estabelece os princípios e as bases da avaliação, elabora, aplica, corrige, afere e divulga os resultados.

O vocábulo *accountability* é uma terminologia de origem inglesa e sem tradução exata para o português. Emerge como uma das mudanças na política da administração pública, no final dos anos 1980 e torna-se tema recorrente não só área da administração de empresas, mas também na ciência política e na educação. Na educação, é muito associada a prestação de contas e responsabilização de resultados como veremos no decorrer das próximas seções.

Entre o final dos anos 1970 até os 1990, a fim de atender as novas demandas associadas à globalização econômica e a emergência da política neoliberal, a regulação pós-burocrática difundiu-se com a organização de uma nova administração pública estatal, que não atua mais no controle direto sobre os processos, mas sim sobre os resultados.

Com a chegada da *New Public Management* (Nova Gestão Pública), os Estados nacionais debateram a regulamentação de políticas educacionais como a ampliação da oferta escolar, a descentralização das ações dos governos centrais, uma maior autonomia das escolas, a instituição da prática da realização das avaliações externas e a livre escolha das escolas pelos pais.

A partir dos resultados obtidos, as escolas são conduzidas a realizar uma prestação de contas, buscando alternativas e estratégias com o objetivo de reverter números que não foram desejáveis para as exigências dessa lógica competitiva de mercado atribuída aos resultados das avaliações. De acordo com Tolentino-Neto (2015, p.203)

“os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade da educação, que não pode ser confundida ou limitada ao desempenho estudantil. Educação vai além de aprendizagem e, ainda assim, nem toda aprendizagem pode ser mensurada em testes padronizados”.

O Brasil já possui avaliações externas desde a década de 1990 e cada vez mais se encaixa no cenário supracitado - a avaliação como uma política de regulação - em que testes estandardizados têm influenciado o trabalho docente em sala de aula e conseqüentemente o aprendizado dos alunos. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 retoma a proposta de

meritocracia para a educação do país e com ela as consequências das responsabilizações, em alguns estados e municípios mais do que em outros, mas presente na maioria deles. Segundo Freitas (2011, p.346)

Esta “nova abordagem” para as políticas públicas de educação está sendo construída em torno de conceitos de responsabilização, meritocracia e privatização. Estes constituem um bloco interligado onde a responsabilização pelos resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) é legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público.

Diante disso, o atual PNE apresenta uma visão antagônica aos princípios básicos da gestão democrática: coletividade e participação. A meritocracia valoriza o rendimento individual em detrimento da coletividade. Trata-se, portanto, de políticas consentidas no controle de resultados e que, no cotidiano da escola, se traduzem na tensão entre a racionalidade administrativa e a racionalidade pedagógica.

A escolha por uma administração gerencial na educação é ratificada nesse documento ao estimular metas e estratégias (termos corriqueiros no meio empresarial, competitivo) para uma década. Isso porque, tais modelos gerenciais são baseados na qualidade e no mérito e os problemas da educação ficam reduzidos a problemas técnico-gerenciais. Nesse sentido, ações notadamente gerencialistas são apresentadas como solução para todos os problemas da educação pública, articuladas, como se sabe, a partir de pressupostos da eficiência, dos resultados, da avaliação e da competência (HYPOLITO, 2010).

Ao termo *regulação* tem-se atribuído um caráter polissêmico de significados. Nesta tese, adotaremos o significado proposto por Barroso (2005), em que a regulação enquanto ato de regular significa o modo como se ajusta a ação (mecânica, biológica ou social) a determinadas finalidades, traduzidas sob a forma de regras e normas previamente definidas. E no tocante ao contexto educativo, o autor destaca que o “termo “regulação” está associado, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”(BARROSO, 2005, p.727).

O gerencialismo difunde-se no campo educacional disseminando princípios orientados pela eficiência financeira (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011). A implantação de uma gestão por resultados em um sistema educacional, em especial o do Brasil, aparenta ter menos relações e preocupações com questões propriamente educativas e muito mais com questões financeiras e mercadológicas em busca de uma nova governabilidade para a educação pública (AMESTOY; TOLENTINO-NETO, 2016).

Diante desses breves apontamentos sobre as metamorfoses políticas pelas quais o

Estado e a Educação vêm passando, o problema de pesquisa desta tese é: Como as avaliações externas da educação básica influenciam as políticas públicas educacionais e quais os seus efeitos na atuação de professores e gestores escolares?

O estudo no município de Santa Maria/RS justifica-se pela presença de um plano de ações dirigido pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), em que elencam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como eixo guia para a caracterização das escolas com melhor qualidade de ensino no município, a partir dos seus desempenhos na Prova Brasil.

Além disso, há o mecanismo explícito de meritocracia com premiações a partir das melhores performances, tanto para docentes quanto para as equipes diretivas das escolas. Promovendo, assim, a competição entre professores e escolas da rede, o que caracteriza a aplicação de uma política com mecanismos de *accountability* no município, com a utilização dos resultados das avaliações externas para o pagamento extra (premiações) para professores, equipes diretivas e escolas por desempenho.

A criação do Prêmio Qualidade da Educação em Santa Maria por meio da lei nº 5341/2010, institucionaliza uma política de *accountability* no município. É possível identificar os pilares da *accountability*, com a avaliação pautando políticas de ações educacionais, ou seja, as escolas são avaliadas a partir do desempenho dos alunos nas avaliações externas e os resultados dessas avaliações são publicados e divulgados (prestação de contas) pela mídia e as consequências são sanções/ recompensas em forma de bônus às escolas com as melhores notas. Essas consequências acabam gerando impactos para as escolas, os professores e os gestores, uma vez que propicia um ambiente competitivo entre as instituições escolares do município.

Diante disso, o objetivo geral dessa pesquisa consiste em *analisar como se constitui e valida a política de accountability no âmbito da Rede Municipal de Ensino (RME) de Santa Maria/RS*. Partindo desse objetivo geral, delinearam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Estudar algumas relações entre os organismos internacionais e as políticas educacionais.
- b) Identificar quais as implicações das avaliações externas no trabalho docente, na escola (contexto escolar) e nos alunos (preparação para os testes);
- c) Analisar como os docentes percebem/ interpretam as avaliações externas e os resultados obtidos pelas escolas na Prova Brasil e no IDEB;
- d) Analisar as repercussões estabelecidas pelos *rankings*, divulgações de resultados e premiações no trabalho docente e na escola.

Um dos interesses desse estudo é investigar como as avaliações externas têm

influenciado as políticas educacionais e quais as relações entre o Estado Neoliberal e a política de *accountability* na educação. Para isso a avaliação externa aqui discutida é a Prova Brasil<sup>1</sup>, um exame com periodicidade bianual contendo questões de Língua Portuguesa e Matemática - além de questionários socioeconômicos aos alunos participantes e à comunidade escolar.

É aplicada, desde 2005, censitariamente aos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental público, em escolas urbanas e rurais que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. Os resultados da Prova Brasil juntamente com os dados do Censo Escolar são utilizados no cálculo IDEB, criado no ano de 2007 com o propósito de ser o indicador da qualidade das escolas.

Nas palavras de Hypolito e Ivo (2013, p.983) esse índice “tem servido de fio condutor para as políticas públicas em educação”. Nos últimos anos, de acordo com Chirinéa e Brandão (2015, p.464) o IDEB passou a ser - “além de propositor de políticas públicas, o indutor de ações das escolas e dos sistemas de ensino para efetivação da qualidade. Embora seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir deste – e da divulgação dos seus resultados – que se mobilizam ações para melhoria da qualidade”. Segundo Amestoy e Tolentino-Neto (2016, p.272) além destas avaliações e índices nacionais:

existem inúmeras outras em âmbito estadual e municipal que seguem a mesma lógica das correspondentes nacionais. Nos últimos anos, os discursos sobre ‘testes educacionais padronizados’ crescem e tornam-se cada vez mais fortalecidos e enraizados, uma vez que se somaram a seus objetivos o controle e a qualidade do ensino básico nas escolas públicas brasileiras.

Outrossim, é a edificação do uso secundário dos resultados do IDEB, por meio do ranqueamento de escolas e consequentes premiações e bonificações às escolas e equipes diretas melhores classificadas. Evidenciando, assim, por trás dessas iniciativas - mecanismos de uma política de *accountability*.

A valorização do trabalho docente está atrelada a um tripé condicionante que envolva a melhoria das condições de trabalho, das condições salariais e de carreira. Em consonância com o pensamento de Hypolito (2010), entendemos que o neoliberalismo em educação

---

<sup>1</sup> Há uma proposta para que a partir de 2019, as siglas ANA e Prova Brasil deixem de existir e todas as avaliações externas sejam identificadas como Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O que irá marcar as diferenças será a indicação da etapa e das áreas do conhecimento avaliadas. Outra novidade proposta é a inclusão da Educação Infantil. O 3º ano do ensino fundamental, que era coberto pela ANA, deixa de ser avaliado. Essa mudança deve acontecer em função da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que estabelece o fim do ciclo de alfabetização no 2º ano e não mais no 3º ano. Fonte (Site oficial do Ministério da Educação, acessado em Dezembro de 2018).

precisa ser entendido como uma política de regulação do Estado e não como uma política educacional de governo. E que segundo Afonso (2012), nesse contexto, os processos de responsabilização e prestações de contas passam a ser mais importantes do que os processos pedagógicos.

Iniciativas baseadas em princípios de competitividade, meritocracia e responsabilização em que os resultados de avaliações externas são associados a pagamentos/bonificações de professores por desempenho estão se expandindo no país, estão cada vez mais frequentes tanto a nível estadual quanto municipal. Essas iniciativas estão pautadas muito mais para um ambiente empresarial, seguindo a racionalidade do mercado e não da educação.

Diante desse contexto, é importante compreender o estabelecimento dessas políticas - não só a nível nacional, mas também local - para que se possa ampliar as discussões acerca dos desdobramentos e dos riscos que essas políticas representam para a educação no Brasil, principalmente no tocante à educação pública.

## **2. POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA NO BRASIL: CAMINHOS PERCORRIDOS**

Estudos e pesquisas com ênfase nas avaliações externas da Educação Básica tornam-se cada vez mais importantes, uma vez que a utilização dos seus resultados extrapolaram os muros da escola e chegaram à opinião pública, por meio da imprensa e da mídia.

Diante disso, a revisão da produção científica sobre o tema foi realizada em duas etapas, a fim de tecer um panorama claro e preciso. Para isso, na primeira etapa examinamos os trabalhos científicos relacionados à temática das avaliações externas no país e da instituição de mecanismos da política de *accountability* – como política pública – que associa os resultados de desempenhos nessas avaliações a consequências (positivas ou negativas) a escolas e a professores. Já na segunda etapa, analisamos a produção científica presente em periódicos e eventos selecionados, a fim de identificar o (os) sentido (os) empregado (os) ao termo *accountability* nas pesquisas realizadas no contexto educacional.

## 2.1 REVISÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA: PRIMEIRA ETAPA (2013 – 2017)

A primeira etapa da revisão científica concentrou-se nas dissertações e teses nacionais, disponíveis no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Delimitamos a nossa pesquisa ao recorte temporal do quinquênio 2013-2017 e utilizamos como descritores [palavras-chaves] “avaliações externas” e “*accountability*”.

Além dos descritores e do recorte temporal, aplicamos alguns filtros para selecionarmos trabalhos que se aproximassem da temática aqui desenvolvida. Assim, buscamos por trabalhos que descrevessem as implicações das avaliações externas no contexto escolar escolhendo, assim, produções relacionadas à “Educação Básica”, mais especificamente, ao “Ensino Fundamental” no âmbito de escolas públicas da “Rede Municipal” de ensino no país.

Como o descritor “avaliações externas” obteve um número muito elevado de resultados, decidimos pelo refinamento dos resultados, com a adição de filtros como: Mestrado e Doutorado (acadêmicos), Educação como área de concentração e de conhecimento e Programa de Pós-graduação na área da Educação resultando em mais de 300 trabalhos, dos quais foram pré-selecionados 48. Para o descritor “*accountability*” resultaram inicialmente 1960 trabalhos dos quais, após a aplicação dos filtros descritos acima, restaram 82 trabalhos, totalizado 130 trabalhos científicos pré-selecionados.

Para os trabalhos pré-selecionados foi realizada uma leitura e posterior categorização, daqueles que mais se aproximaram com o tema que nos propusemos estudar (34 trabalhos), de acordo com a Análise de Conteúdo, segundo Bardin (1977). Além da categorização temática, também distribuimos os trabalhos encontrados nas regiões do país (Quadro 1), a fim de colaborar com o diálogo sobre a concepção de *accountability*<sup>2</sup> na educação e os modos de regulação do sistema educativo.

---

<sup>2</sup> Cabe ressaltar que a opção de preservar a escrita do vocábulo *accountability* na sua forma original, o inglês, é da autora dessa tese, com base no conceito defendido pelo sociólogo português – Almerindo Janela Afonso, como veremos em detalhes nos próximos capítulos. Porém, há que se considerar que no Brasil há uma tendência a se traduzir *accountability* por responsabilização – o que justifica a presença desse termo ao longo dessa escrita.



Quadro 1 – Mapeamento dos trabalhos acadêmicos por região do país

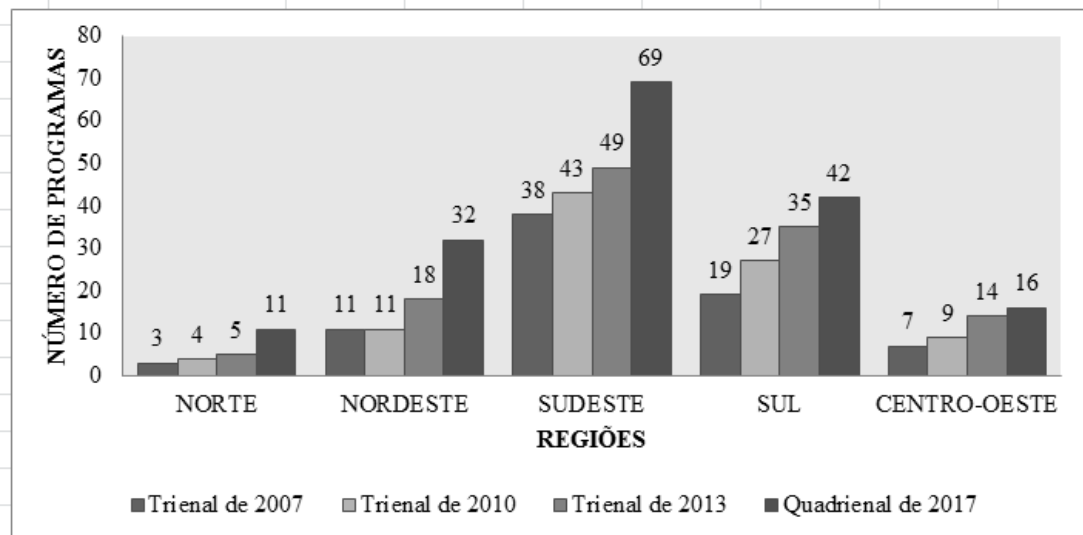
REGIÕES DO PAÍS	NÚMERO DE TRABALHOS ACADÊMICOS
Região sudeste	19
Região sul	10
Região nordeste	1
Região norte	3
Região centro-oeste	1
Total	34

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

A partir do levantamento realizado, identificamos um número maior de pesquisas concentradas na região sudeste. Uma explicação, considerando os relatórios de avaliação da CAPES, a região sudeste, desde a avaliação trienal de 2007, apresenta o maior número de programas de Pós-graduação na Área da Educação (Gráfico 1).

A Área, contou na avaliação da quadrienal de 2017, com 244 cursos de Pós-graduação, sendo 128 de Mestrado Acadêmico, 74 de Doutorado e 42 de Mestrado Profissional. Esses cursos encontram-se organizados em 170 Programas, 74 deles com Mestrado e Doutorado Acadêmicos, 54 com Mestrado Acadêmico e 42 com Mestrado Profissional (BRASIL, 2017).

Gráfico 1 – Evolução no número de Programas de Pós-Graduação da área da Educação (CAPES) em cada região



Fonte: Relatório da Avaliação Quadrienal CAPES Educação, 2017.

Outra explicação é apresentada na pesquisa realizada por Brooke e Cunha (2011) sobre a avaliação externa como gestão educacional nos Estados brasileiros, esse número se justifica pelas experiências com políticas de *accountability* na região. As quais incluem

programas de bonificação e bônus por desempenho, por exemplo, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais (Região Sudeste). Apesar de outros estados também estarem despontando, nesse *hall* de políticas, como o Paraná (Região Sul), Ceará, Paraíba e Pernambuco (Região Nordeste) elencados no (Quadro2).

Quadro 2 – Estados brasileiros com política de *accountability* escolar

<b>POLÍTICA DE GESTÃO EDUCACIONAL / ESTADO</b>	<b>POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY ESCOLAR</b>
<b>REGIÃO SUDESTE</b>	<b>Com consequências</b>
São Paulo (SP)	Bonificação por desempenho (até 2018)*
Rio de Janeiro (RJ)	Bonificação por mérito (até 2016)
Minas Gerais (MG)	Bonificações por mérito (até 2014)
Espírito Santo (ES)	Bonificações por mérito (até 2018)
<b>REGIÃO SUL</b>	<b>Com consequências</b>
Paraná (PR)	Bonificações por mérito (até 2018)
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	<b>Com consequências</b>
Ceará (CE)	Prêmio Escola Nota Dez (até 2018)
Paraíba (PB)	Bonificações por mérito (até 2018)
Pernambuco (PE)	Bonificações por mérito (até 2018)

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base nos *Sites* oficiais das Secretarias Estaduais de Educação.

\* Realizamos um levantamento nos *Sites* oficiais das Secretárias de Educação Estaduais (no ano de 2018), com o objetivo de identificar os tipos de política de *accountability* escolar que ainda estavam em vigor nos estados pesquisados.

A partir das políticas de *accountability* apresentadas no quadro acima, é possível identificar que 06 (seis) Estados brasileiros têm programas de premiações junto aos atores escolares. Dos Estados acima identificados (Quadro 2), destacamos o Estado do Ceará, pois, até o momento, é o que realiza uma política de *accountability* junto às escolas municipais, unificando uma política pública adotada por todos os seus municípios. Nos demais Estados listados, a política de *accountability* restringe-se as escolas da rede estadual de ensino.

De acordo com Gomes Dias (2014, p.183) no campo da avaliação:

a regulação nacional, além deste visível “estreitamento curricular” focado nas disciplinas testadas, faz surgir a criação dos sistemas estaduais, municipais e distrital de avaliação da Educação Básica. Esses sistemas de avaliação, “contaminados” pelas políticas internacionais, incorporam a lógica dos negócios e do mercado ao adotar como princípio o uso de responsabilização e meritocracia na área educacional [...].

A partir do levantamento realizado, tendo em vista o objeto de pesquisa da presente tese, do total de 130 trabalhos, elegemos 34 para análise, sendo 21 dissertações e 13 teses divididos em 03 categorias temáticas (Tabela 1).

Tabela 1 – Categorização e distribuição dos trabalhos acadêmicos a partir do levantamento científico realizado (2013-2017)

CATEGORIAS	NÚMERO DE TRABALHOS
<i>Accountability</i> educacional e a política de avaliação	7
Concepções dos professores, trabalho docente e políticas de avaliação em larga escala	16
Gestão escolar, uso dos resultados das avaliações externas e os impactos na escola	11
TOTAL	34

Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Cabe mencionar que o período indicado também teve como ponto de partida os levantamentos já estruturados por Bauer e Reis (2013) e Kailer (2017) a respeito da produção acadêmica sobre avaliações externas no Brasil, considerando os períodos de (1988 a 2011) e (2012 a 2016), respectivamente. A seguir, faremos a apresentação e discussão de cada uma das categorias temáticas analisadas.

A categoria ***Accountability* educacional e a política de avaliação** abarcou trabalhos dentro da temática política de avaliação com as dissertações de Lopes (2013) e Andrade (2015) as quais tiveram como foco de investigação a atuação da política de *accountability* na Rede Municipal do Rio de Janeiro (RJ), pela Secretaria Municipal de Educação (SME), a partir de 2009. Lopes (2013) destaca a insegurança e ainda sinais de confusão por parte dos professores com relação às avaliações externas feitas pelo governo municipal.

Já Andrade (2015) durante o período de 2005 a 2012, se debruçou sobre a rotatividade dos diretores na rede municipal do RJ, sugerindo que o aumento da percepção de carência, a experiência do diretor e o desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala estão intimamente ligados à probabilidade dos diretores permanecerem ou não na administração das escolas.

Duas dissertações - Cunha (2015) e Pires (2017) - e a tese de Ivo (2013) destacam em seus trabalhos as repercussões causadas pelas avaliações externas. Ivo (2013) a partir de uma discussão sobre *performatividade*, *accountability*, meritocracia e responsabilização evidenciou a repercussão da avaliação externa em larga escala no currículo escolar, com a preparação dos alunos para a Prova Brasil. No trabalho docente, os professores se sentem responsabilizados pelos resultados e pela qualidade do ensino, tendo como lócus de pesquisa a Rede Municipal de Ensino de Santa Maria/RS (SMED).

Cunha (2015) dedicou-se a análise das mudanças em práticas docentes adotadas pelos

professores da Rede Municipal do RJ, após a implementação da política de *accountability*, em especial o Prêmio Anual de Desempenho (PAD), evidenciando que embora haja uma diferença sobre o perfil de gestão entre as escolas, a diferença observada não é suficiente para explicar diferentes práticas docentes. Por fim, o estudo observou que os gestores têm mais informações sobre a atuação dessa política no município do que os professores.

Já Pires (2017) analisou os efeitos das políticas de descentralização no contexto da prática, tendo como campo as escolas Rede Municipal de Ensino de Santa Rita-PB. A autora destaca que as políticas de descentralização e promoção da autonomia, expressas no Plano de Desenvolvimento (PDE), configuram-se numa perspectiva gerencialista, performática e de desresponsabilização do Estado, transferindo para a escola e seus atores a responsabilidade pelo insucesso da instituição.

Carvalho (2014) e Souza FZ (2015) destacam as implicações da *New Public Management* (Nova Gestão Pública) nos contornos da gestão da escola. Carvalho (2014) demonstra que o Governo Eletrônico tem assumido alguns contornos na gestão da escola e da Educação, uma vez que, por meio do aprofundamento do uso das Tecnologias da informação e comunicação (TIC), é possível promover maior controle e monitoramento. A autora concluiu que o PDE Interativo se caracteriza como uma ferramenta fechada, rígida, operacional, pré-definida, aproximando-se, portanto, de aspectos de caráter gerencialista, que não possibilitam a autonomia da escola, percebido a partir da pesquisa de campo realizada em duas escolas municipais, uma central e periférica, localizadas no município de Ituiutaba-MG.

Por fim, a dissertação de Souza FZ (2015) teve como foco a gestão escolar em três escolas de Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis que receberam transferência direta de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, via PDE Interativo, entre 2012 e 2013, confirmando o *status* do PDE Interativo como uma política educacional de *accountability*.

A categoria **Concepções dos professores, trabalho docente e políticas de avaliação em larga escala** englobou trabalhos relacionados aos impactos da política de avaliação no ambiente escolar, dos quais damos ênfase a duas teses que se debruçaram sobre a temática. Ghisleni (2015) estudou sobre a política nacional de avaliação em larga escala e os efeitos desta política no funcionamento do Sistema Municipal de Educação (SME) de Porto Alegre. Partindo da análise das políticas de avaliação em larga escala nos cenários internacional e nacional, o objetivo deste estudo foi compreender os significados adquiridos por estas na gestão e na prática pedagógica escolar. Como resultados, a autora destaca uma ênfase na obtenção de resultados e a avaliação em larga escala ocupando o espaço de orientação

político-pedagógica do sistema educativo.

Menegão (2015) buscou analisar como as políticas de avaliação externa estão se concretizando nas Escolas. A pesquisa teve como lócus 30 escolas da rede pública municipal de Cuiabá/MT. A investigação revelou os impactos causados pela avaliação externa em larga escala, especialmente a tensão e a pressão produzidas nos contextos escolares para aumentar o desempenho das escolas no IDEB. A autora corrobora que a política de avaliação atrelada à responsabilização unilateral tem desvirtuado a compreensão de qualidade, contribuindo para que a preocupação seja centrada no aumento do rendimento dos estudantes nos testes, ainda que esse aumento não resulte em melhoria do processo de ensino e aprendizagem.

Pesquisas sobre o modelo gerencialista na educação são apresentadas nas dissertações de Brito (2016) e Ernst (2017). Brito (2016) analisou a relação existente entre as avaliações em larga escala e os Contratos de Gestão introduzidos na esfera pública municipal de Curitiba nos governos de Carlos Alberto Richa (Beto Richa), 2005-2008 e 2009-2010, e posteriormente seu sucessor e vice-prefeito Luciano Ducci, 2010-2012, (continuidade do mandato de Beto Richa) discutindo a opção pelo modelo gerencialista na educação e a busca pela qualidade da educação.

Já o trabalho de Ernst (2017) visou compreender como a lógica gerencial tem influenciado a gestão do trabalho dos docentes dos anos iniciais do ensino fundamental da Rede municipal de ensino de Florianópolis (RMEF). Os dados da pesquisa demonstram que a grande maioria dos professores, tem compreensão dos sentidos adjacentes a esse tipo de gestão do trabalho e apresenta resistência constante na incorporação dessa política. Apesar desse tipo de gestão do trabalho se fazer presente como diretriz da RMEF, o desfecho final que encerra esse tipo de processo de gestão, que é a remuneração dos professores por bônus, conferidos de acordo com os resultados das avaliações em larga escala, não se efetivou ainda como política salarial, reafirmando o campo de resistência e disputa presente na RMEF.

Pesquisas sobre os impactos da política de avaliação no trabalho docente são apresentadas em: Souza VA (2014), Reis MI (2014), Gremelmaier (2016), Maciel (2016), Vieira (2014), Assunção (2013) e Carvalho LR (2017). Souza VA (2014), dedicou-se a análise do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” (PMCTE), como parte das ações do PDE, e sua interface com a política local, com a gestão educacional/escolar e com o trabalho docente. A análise do contexto da prática envolveu a pesquisa de campo em um município mineiro, no interior da Secretaria Municipal de Educação e na realidade de quatro escolas municipais. Os resultados evidenciam que as promessas anunciadas pela política do PDE/PMCTE materializaram no “chão das escolas” uma “qualidade às avessas”, trazendo

efeitos perversos à política local e ao trabalho docente, em decorrência da lógica da *accountability*.

A pesquisa de Reis MI (2014) investigou o adoecimento dos trabalhadores docentes no Ensino Fundamental da Rede Pública de Ensino de Belém – RME no Estado do Pará, a partir das reformas educacionais implementadas no período de 2005-2012. O objetivo geral constituiu-se em analisar as causas do adoecimento dos docentes. Os resultados da pesquisa indicaram que as causas dos adoecimentos na RME estão relacionadas, por exemplo, às condições de trabalho em seu sentido lato, indicando a existência de processos de intensificação e de precarização do trabalho docente; às políticas de formação continuada com acentuados graus de exigências das avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e à existência de mal-estar docente, corroborando com os desgastes e pouca satisfação com o trabalho.

O trabalho de Gremelmaier (2016) apresenta resultados de uma pesquisa que teve como objetivo principal compreender as repercussões das avaliações externas na organização do trabalho pedagógico a partir dos discursos dos professores que atuam em uma escola de porte grande, pertencente à Rede Municipal de São Paulo, situada na periferia leste da cidade. Entre os professores pesquisados, é possível identificar, por um lado, uma tendência caracterizada pela percepção de que, a cobrança da escola para que o professor aborde um conteúdo que estará presente nas avaliações em larga escala contribui para a melhoria da qualidade, por outro, uma tendência que acredita na avaliação com função diagnóstica e de mediação para o conhecimento. Os dados revelam ainda que, embora a busca de melhoria dos resultados nas avaliações externas venha orientando às ações propostas pelo sistema os professores, ao falarem sobre avaliação, referem-se muito mais às avaliações da aprendizagem, realizadas na própria escola.

A dissertação de Maciel (2016) abordou como as políticas de avaliação em larga escala vêm produzindo sentidos diversos na organização das redes, nas escolas e, principalmente, no trabalho do professor com o currículo. A pesquisa de campo ocorreu com professores que atuam na Secretaria Municipal de Duque de Caxias-RJ nos 3º e 5º anos em duas escolas de distritos diferentes, apresentando como principais conclusões a responsabilização do professor pelos resultados, o modo como os professores são inseridos na *performatividade* (mais uma palavra importada do meio empresarial) pelo empenho em corresponder aos novos imperativos das avaliações externas e os dilemas dos professores no desenvolvimento do currículo tensionado pelo currículo das avaliações externas.

Já Vieira (2014) investigou as implicações de uma política de avaliação externa, Prova

Brasil, no trabalho docente desenvolvido por professores do 5º ano do ensino fundamental de escolas públicas do município de Viçosa-MG. Os resultados da pesquisa apontam que: as docentes têm o seu campo de atuação modificado pelas avaliações externas, pois elas trabalham em um contexto desfavorável, com sobrecarga de tarefas a serem desempenhadas, delineando, assim, uma nova lógica no seu ofício. E os cursos de formação continuada, apesar de existirem, não conseguem atingir situações da prática cotidiana, pois os temas abordados nesses cursos não dão voz ao professor.

A pesquisa de Assunção (2013) tratou da relação entre a política de avaliação externa e o trabalho docente nas séries iniciais do Ensino Fundamental no município de Belém/PA, com ênfase nas turmas que se submetem à Prova Brasil. A investigação realizada aponta que: a partir da implantação do exame Prova Brasil, há mudanças significativas no contexto do trabalho docente das escolas pesquisadas, uma vez que suas agendas de trabalho foram fortemente afetadas pela dinâmica das avaliações externas. Há a preocupação cotidiana de equalizar os números para o fluxo escolar que deve redundar na nota do IDEB e a intensificação do trabalho docente é reconhecida pelos professores das escolas pesquisadas, entretanto, segundo a autora, assumem a sua responsabilidade sem a compreensão da dinâmica de responsabilização imputada pelo Estado.

Por fim, Carvalho LR (2017) investigou possíveis influências das avaliações externas nas concepções dos professores de uma escola de Ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), sobre a avaliação educacional. A autora constatou marcas importantes dessas avaliações no ambiente escolar, mas sem sustentar que as avaliações externas estariam controlando o trabalho e as concepções docente no que tange à avaliação educacional.

As influências das avaliações externas nas concepções dos professores foram abordadas nas pesquisas de Siqueira (2017), Cortez (2016) e Santos (2017). O trabalho de Siqueira (2017) observou ao longo de mais de dois anos de investigação em uma escola da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), rede essa que é exposta a uma grande quantidade de avaliações externas, a influência dessas avaliações no cotidiano escolar. Demonstrando que os efeitos mais aparentes decorrem, ainda sem estabelecer um condicionamento do trabalho pedagógico, e que as influências exercidas pelas avaliações externas no cotidiano escolar são mais complexas do que apontam certos discursos reducionistas.

Já Cortez (2016) voltou-se às percepções que os professores têm sobre as avaliações externas, particularmente sobre a Prova Brasil, criada com o objetivo de se constituir em

instrumento de melhoria da qualidade da Educação em nosso país. A pesquisa de campo foi realizada na Rede Municipal de Ensino de Campinas, cujas escolas obtiveram diferentes índices no IDEB de 2013. A autora demonstrou que a Prova Brasil, que consome uma parte considerável de recursos públicos, deveria ter como foco o trabalho real de sala de aula, para que os resultados possam refletir de modo mais próximo o que se ensina e o que se aprende. Destacando o fato de que a evolução ou não do IDEB da escola e o resultado deste índice passam a ser vistos como responsabilidade exclusiva dos professores.

A pesquisa de Santos (2017) analisou as percepções dos docentes de uma escola municipal de Presidente Prudente acerca de avaliações externas e em larga escala e suas possíveis repercussões na orientação da organização do trabalho pedagógico em sala de aula, além de identificar as principais práticas docentes advindas dessas avaliações. Os resultados da pesquisa indicaram que essas avaliações não têm permeados processos de formação condizente com a política de avaliação externa e em larga escala. São destacadas como repercussões no ambiente escolar o estreitamento curricular, a pressão sobre o desempenho dos alunos e a preparação para os testes, a precarização da formação do professor e a destruição moral do professor e do aluno, mesmo que identificada de forma bem simbólica, em nossa pesquisa.

A dissertação de Maia (2013) buscou analisar as implicações que a cultura da *performatividade* tem na prática docente e as formas como foi se estabelecendo como discurso hegemônico ligado à performatividade da ação docente e ao desempenho dos estudantes no campo educacional, bem como as orientações da Secretaria de Educação do município do RJ estavam sendo ressignificadas, e recontextualizadas pelos docentes em suas práticas pedagógicas.

Por último, a pesquisa de Martins (2015) analisou a recepção das avaliações em larga escala no município de Duque de Caxias, localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro. O município possui um programa de formação para o trabalho com avaliações externas em larga escala e uma avaliação em larga escala municipal, chamada Prova Caxias. A pesquisa permitiu indicar que as visões sobre as avaliações externas em larga escala, tanto as favoráveis quanto as contrárias, não são construídas, necessariamente, com base em conhecimento técnico sobre os modelos de avaliação. Também é descrito certos desencontros entre os níveis de gestão, de forma que a gestão central cobra resultados dos gestores das escolas que, por sua vez, entendem que a gestão central deveria auxiliá-los mais diretamente no que concerne apropriação desses resultados.

A categoria **Gestão escolar, uso dos resultados das avaliações externas e os**



**impactos na escola** compreendeu trabalhos com temáticas sobre as políticas de avaliação e o gerencialismo nas funções da escola, dos quais destacamos as pesquisas de Strasburg (2013) e Rosa (2014). O trabalho de Strasburg (2013) buscou compreender o Programa Mais Educação (PME) e os discursos sobre aprendizagem na arena da prática a partir de um estudo de caso com gestores e professores da Rede Municipal de São Leopoldo/RS. O PME é compreendido como outra escola dentro da mesma escola pela forma gerencialista e fragmentada na qual as atividades do Programa não são conhecidas e articuladas pelos professores. A autora evidencia que PME está alinhado aos princípios da globalização, do neoliberalismo e do novo gerencialismo, advindos da arena da influência. O PME propõe um robustecimento das funções da escola, colocando sob sua responsabilidade a garantia de direitos sociais às crianças e adolescentes.

Já a pesquisa de Rosa (2014) teve como finalidade identificar e analisar a institucionalização de projetos/programas/sistemas de avaliação, a nível Municipal no Estado do Rio Grande do Sul, investigando sobre as práticas de gestão mediadas pelas políticas avaliativas, em um recorte temporal (2005/2012) e em relação ao ensino fundamental. Como resultado a autora listou os municípios de Bagé, Três Passos, Canoas e Carazinho com instrumentos próprios de avaliações externas. No entanto, apenas os dois últimos institucionalizam essas avaliações. E apresenta ainda, as formas de regulação impregnadas em diferentes níveis e contextos, marcando o circuito cultural da avaliação e da gestão local.

As pesquisas de Freitas FM (2014) e Born (2015) apresentam os impactos das avaliações externas nas impressões de diretores e sobre currículo, respectivamente. Freitas FM (2014) desenvolve uma análise dos impactos e das impressões dos diretores das escolas municipais urbanas da cidade do Rio Grande/ RS. Além disso, discute as relações entre o Estado Avaliador, a qualidade do ensino e as avaliações externas realizadas por meio da Prova Brasil. O autor conclui que os gestores escolares podem mediar os sentidos e significados das avaliações externas junto à comunidade escolar, utilizar os resultados como mecanismo de reflexão sobre as práticas educativas e promover mudanças didático-pedagógicas que contribuam com a qualificação da educação escolar.

Por outro lado, Born (2015) investigou as imbricações e tensões entre as políticas de avaliação e de currículo na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) entre 2005 e 2012. Os resultados das análises não indicaram o estreitamento do currículo em função da Prova São Paulo, do ponto de vista da elaboração oficial. Porém, evidenciou significativa interface entre as avaliações externas de um modo geral e o currículo, na medida em que ele foi orientado para a promoção das competências - leitura, escrita e resolução de problemas -

em função de desempenhos considerados insuficientes quanto a esses aspectos em testes padronizados.

Quanto à utilização dos resultados das avaliações externas temos os estudos desenvolvidos por Reis MG (2017), Barzan (2014), Delfino (2017) e Kailer (2017). As pesquisas de Reis MG (2017) e Delfino (2017) abordam o uso dos resultados das avaliações externas pela gestão escolar. A primeira analisou o uso dos resultados por parte da gestão escolar nas escolas pertencentes à rede de ensino do município de Cruzeiro do Sul – Acre. A autora destacou que, as avaliações externas trazem como marca principal, intensa *accountability* sobre as equipes gestora das escolas, fazendo com que suas rotinas sejam alteradas, passando a seguir normas prescritivas, valorizando mais os procedimentos amostrais do que os processos, o que nos permite afirmar que os elementos que caracterizam o chamado gerencialismo se fazem presentes hoje nas escolas.

Já a pesquisa de Delfino desvendou como os resultados da Prova Brasil são utilizados pelos gestores no âmbito da gestão pedagógica e administrativa. Os sujeitos da pesquisa foram gestores de escolas básicas (que atendem todo o Ensino Fundamental) da Rede de Ensino de um município de Santa Catarina. Os dados mostraram que os gestores escolares entendem a importância da Prova Brasil para a qualidade de ensino e percebem algum impacto da aplicação desta no desenvolvimento pedagógico. Assim, a partir dos resultados da Prova Brasil, os gestores propõem reuniões e paradas pedagógicas, com o objetivo de deliberar sobre questões referentes à avaliação, bem como sobre os resultados alcançados para um melhor desempenho em avaliações futuras.

A utilização dos resultados da Provinha Brasil foi apresentada na dissertação de Barzan (2014), a partir de um estudo na Rede Municipal de Ensino de Laguna-SC. Como resultados, demonstrou que não há, no âmbito das escolas, uma organização para a análise coletiva dos resultados da Provinha Brasil e, a partir deles, replanejamento da prática pedagógica, assim como não há, no âmbito da rede, constituição de uma política pública local favorável à concretude do processo de alfabetização tendo os resultados da Provinha Brasil como parâmetro.

A tese de Kailer (2017) analisou o programa ‘Avaliação’ do município de Ponta Grossa-PR. Tal programa, criado em 2014, tem se constituído como uma iniciativa de avaliação em larga escala rede pública municipal local. A pesquisa ocorreu em quatro escolas do município e possibilitou identificar que o programa é utilizado, em diferentes dimensões e grandezas, como suporte para melhoria das atividades desenvolvidas na escola como formação contínua de professores e de coordenadores pedagógicos, acompanhamento das

atividades pedagógicas na escola pela Secretaria Municipal de Educação, pela equipe de gestão escolar e pelos professores. Contudo, a análise também sugere diversos limites intra e extraescolares para o uso pedagógico desses resultados.

Com relação às críticas envolvendo as avaliações externas temos as pesquisas desenvolvidas por Freitas PF (2014) e Ecoten (2013). A primeira que teve como lócus da pesquisa a Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) salientou que a morosidade na divulgação dos resultados, assim como o formato da apresentação dessas informações e, especialmente no caso da Prova Brasil, a divulgação virtual dos boletins é insuficiente para favorecer a apropriação desses dados por parte dos profissionais em tela, visto a pouca familiaridade com as tecnologias e, sobretudo, com o próprio conteúdo veiculado.

A segunda pesquisa que ocorreu em três escolas no município de Canoas/RS evidenciou como principal crítica às avaliações, o fato delas priorizarem apenas os resultados, desconsiderando as realidades escolares. Em relação às contradições dos índices nos anos iniciais e finais do ensino fundamental das escolas pesquisadas, a autora afirma que, por trás do resultado final, existem muitas outras questões, que precisam ser destacadas, sendo apontada como uma questão específica: a falta de participação dos pais na vida escolar dos filhos.

Do levantamento descrito acima, a temática da avaliação externa, em especial, a Prova Brasil, está presente em 10 deles (Quadro 3).

Quadro 3 – Teses e dissertações sobre as avaliações com foco na Prova Brasil (2013-2017)

<b>Prova Brasil e os contextos investigados</b>	<b>Autores</b>
Concepções dos professores sobre a Prova Brasil	Cortez (2016);
Influências dessa avaliação no currículo escolar, trabalho docente, na preparação dos alunos para a realização da prova, na prática pedagógica dos professores	Ivo (2013); Cunha (2015); Maciel (2016); Menegão (2015); Vieira (2014); Assunção (2013);
A morosidade na divulgação dos resultados	Freitas PF (2014)
Utilização dos resultados da Prova Brasil pelos gestores no âmbito da gestão pedagógica e administrativa	Delfino (2017)
As relações entre o Estado avaliador, a qualidade do ensino e a Prova Brasil	Freitas FM (2014)

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Dentro de um levantamento que objetivou localizar dissertações e teses que versassem sobre as avaliações externas e suas implicações encontrar 10 trabalhos que têm como foco a Prova Brasil, sendo que 06 desses abordam as influências dessa avaliação no currículo escolar, trabalho docente, na preparação dos alunos para a realização da prova, na prática pedagógica dos professores, é um dado marcante.

Acreditamos que uma das justificativas para esse resultado, seja que a criação da Prova Brasil retrata um marco intencional do Estado avaliador brasileiro em dispor de um instrumento de regulação que têm se pautado no modelo de avaliação normativo. Segundo Afonso (2005) esse modelo é denominado quando utiliza testes padronizados, o rendimento geral de um grupo de alunos está relacionado à média local, regional e/ou nacional e estimula a competição e a comparação entre escolas. Além disso, esses trabalhos são os reflexos dessa regulação externa no ambiente escolar.

Devido à complexidade do sistema educativo existem múltiplas modalidades de regulação que se distinguem em função não só da diversidade dos atores envolvidos, mas também dos seus mecanismos de interesses e estratégias, como veremos nos próximos capítulos.

## 2.2 REVISÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA: SEGUNDA ETAPA (2007-2017)

A fim de complementar o levantamento realizado nas produções acadêmicas (dissertações e teses) dentro da temática - das implicações das avaliações externas e da política de *accountability* no contexto escolar - realizamos uma busca em revistas científicas específicas e eventos selecionados, com o intuito de investigar os sentidos do emprego do termo '*accountability*' no campo educacional, tendo em vista que é nos artigos científicos em que boa parte das pesquisas e reflexões sobre a temática são publicizados.

As análises dos artigos foram feitas baseadas na Análise de Conteúdo, segundo Bardin (1977). Primeiramente, foi feita a escolha das revistas a serem investigadas, sendo escolhidas revistas científicas consideradas importantes no que tange a temática desta tese. O recorte temporal para essa pesquisa foram trabalhos das edições da última década (2007 - 2017) dos periódicos escolhidos. Justifica-se esse período de tempo, primeiro por ter sido o ano de 2007, o ano de criação do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O IDEB constitui-se em um indicador de resultados que foi formulado para medir o nível do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. E a segunda justificativa ancora-se no período de transição do Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011) para o atual PNE (2014-2024). No sentido de entender o que foi publicado durante esse período de mudanças políticas e de governo nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010) e da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) - primeira mulher eleita para presidir o Brasil - e no mandato do presidente Michel Temer (2016 – 2018).

Foram escolhidas três revistas para investigação, de acordo com a Tabela 2. A escolha das revistas não foi casual. A Revista Brasileira de Política e Administração Escolar (RBPAE) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração em Educação (ANPAE) que tem por objetivo compartilhar pesquisas e estudos em torno de questões teóricas e práticas no campo da gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação de políticas educacionais. A ANPAE é uma associação de natureza acadêmica no campo da política e da gestão educacional que foi fundada em 1961 e se consolidou, ao longo das décadas, como referência no campo das políticas públicas.

Já a Revista Brasileira de Educação (RBE) é uma publicação trimestral da ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) desde 1995 com a publicação de pesquisas que abordem temas associados à educação. A ANPED é uma associação sem fins lucrativos que agrupa programas de pós-graduação *stricto sensu* em

educação, professores, estudantes e demais pesquisadores da área preocupados em promover e participar da formulação e desenvolvimento de políticas educacionais no país. E a Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (RBPEC) é uma publicação da Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (ABRAPEC) desde 2001 e tem como objetivo disseminar resultados e reflexões advindos de investigações acadêmicas conduzidas na área de Educação em Ciências.

Tabela 2 – Listagem das revistas investigadas e seus respectivos Qualis/CAPES 2016

Revistas	Qualis/ CAPES
RBPAE (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação)	A2 Educação
RBE (Revista Brasileira de Educação)	A2 Educação
RBPEC (Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências)	A2 Educação, A2 Ensino

Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Nestas revistas, foram selecionados artigos, nas línguas espanhola, inglesa e portuguesa, que considerassem *accountability* e/ou política de *accountability* no título, resumo, palavras-chaves, e quando necessário interno ao texto, totalizando 1.013 artigos. A partir da leitura dos resumos desses artigos, ou do texto na íntegra, quando necessário, foram selecionados (Quadro 3) apenas trabalhos relacionados a política de *accountability* na educação básica, o que reduziu a quantidade de artigos para 41.

Após a pesquisa nas revistas selecionadas, surgiu a necessidade de investigar também o que estava sendo apresentado nos dois maiores eventos da área de educação a ANPED (Reunião Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e de educação em ciências o ENPEC (Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências), dois eventos de níveis nacionais e que acontecem a cada dois anos no país (Quadro 4).

Dos Grupos de Trabalhos (GTs) da ANPED, foi escolhido o GT05 (Estado e Políticas Educacionais) e no ENPEC, foi escolhida a linha temática de Políticas Educacionais e Educação em Ciências. Foram analisados os trabalhos dos últimos três anos (2013, 2015 e 2017) dos eventos supracitados, na busca por pesquisas mais recentes e atualizadas sobre o tema. Os critérios de buscas foram os mesmos utilizados nas revistas científicas investigadas. As categorias foram criadas concomitantemente a leitura dos resumos e textos presentes nos periódicos e eventos analisados (Quadro 5).

Quadro 4 – Apresentação do número total de artigos por revista investigada nas edições (2007-2017)

Periódico	RBPAE	RBE	RBPEC	Total
Número de artigos	304	418	291	1.013
Artigos relacionados à <i>accountability</i> ou política de <i>accountability</i>	28	12	1	41

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Quadro 5 – Relação do número de trabalhos relacionados com a temática das políticas de *accountability* nos três eventos da ANPED e ENPEC

Eventos/ Edições	2013	2015	2017	Total
<b>ANPED (Edições Nacionais)</b>	<b>36ª Reunião</b>	<b>37ª Reunião</b>	<b>38ª Reunião</b>	<b>Total</b>
Número de trabalhos correspondente ao GT05 (Estado e Políticas Educacionais)	17	30	31	78
Número de trabalhos relacionados com a <i>accountability</i> ou políticas de <i>accountability</i>	3	7	4	14
<b>ENPEC</b>	<b>IX Encontro</b>	<b>X Encontro</b>	<b>XI Encontro</b>	<b>Total</b>
Número de trabalhos correspondente a Linha Temática (Políticas Educacionais e Educação em Ciências)	14	12	25	51
Número de trabalhos relacionados com a <i>accountability</i> ou políticas de <i>accountability</i>	-	-	1	1

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

\* Sinaliza ausência

A partir do levantamento realizado, do total de 56 trabalhos relacionados com a temática de *accountability*, elegemos 37 para análise, sendo 20 artigos da RBPAE, 8 artigos da RBE, 1 artigo da RBPEC, 7 trabalhos da ANPED e 1 trabalho do ENPEC (Quadro 6).

Quadro 6 – Categorização das concepções do termo *accountability* na educação

<b>Categorias/ Revistas e Eventos</b>	<b>RBPAE</b>	<b>RBE</b>	<b>RBPEC</b>	<b>ANPED</b>	<b>ENPEC</b>	<b>Total</b>
<i>Accountability</i> como prestação de contas	6	4	1	1	-*	12
<i>Accountability</i> como Responsabilização	8	3	-	5	1	17
<i>Accountability</i> como prestação de contas e responsabilização	3	-	-	-	-	3
<i>Accountability</i> como modelo: avaliação, prestação de contas e responsabilização	3	1	-	1	-	5
Total	20	8	1	7	1	37

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

\* Sinaliza ausência de artigos

### 2.2.1 Sentidos da Política de *Accountability* no contexto educacional

Com relação ao número de trabalhos encontrados, percebe-se que a RBPAE foi o periódico em que mais artigos relacionados com a temática da pesquisa foram encontrados. Ao passo que a RBPEC é o periódico em que foram encontrados menos trabalhos. Esse resultado também se repetiu na pesquisa feita no evento da área, o ENPEC.

A pouca presença de trabalhos relacionados com a política de *accountability* em um dos principais periódicos e evento da área de educação em ciências é um dado que chama a atenção. Isso porque, as avaliações externas, a exemplo da Prova Brasil, são avaliações contendo apenas questões de língua portuguesa e matemática, com foco em leitura e resolução de problemas, respectivamente.

A ausência de ciências nessas avaliações causa certa depreciação de área, em oposição à valorização da leitura, das habilidades de escrita e matemática. Isso porque, dentro de uma política de *accountability* em que há uma prestação de contas com a publicação e divulgação dos resultados das escolas nessas avaliações, os professores, principalmente dos anos iniciais, acabam tornando suas aulas um verdadeiro “curso preparatório” para a resolução de questões que serão cobradas, o que acaba por deixar o ensino de ciências em um segundo plano ou muitas vezes, nem trabalhado em sala de aula.

A importância do ensino de ciências não deve ser esquecida, uma vez que tem como objetivo promover a formação integral do cidadão, como ser pensante, crítico e atuante nos destinos da sociedade. Uma criança, desde os primeiros anos de sua escolaridade, é cidadã



que se constrói por meio de diversas relações com os outros e com o meio em que vive. “O propósito mais geral do ensino das Ciências deverá ser incentivar a emergência de uma cidadania esclarecida, capaz de usar os recursos intelectuais da Ciência para criar um ambiente favorável ao desenvolvimento do Homem como ser humano” (CARMO, 1991, p. 146).

Com relação às concepções do termo *accountability* nos trabalhos encontrados, percebe-se a concentração da abordagem do termo em 4 (quatro) categorias: *accountability* como prestação de contas, como responsabilização, como prestação de contas e responsabilização ao mesmo tempo, e *accountability* como modelo – apresentando os três pilares: avaliação, prestação de contas e responsabilização. A definição mais utilizada é no sentido de responsabilização, seguida da prestação de contas. A seguir, serão apresentados os trabalhos nas respectivas categorias analisadas.

### **2.2.2 Accountability como prestação de contas**

#### **RBPAE**

O texto de Bassi e Camargo (2010) apresenta as repercussões de estilos de gestão pública sobre práticas do Conselho de acompanhamento e controle social do Fundef em nível municipal. A análise foi realizada em documentos da secretaria de educação do município de Suzano (SP) e pareceres do Conselho sobre **as prestações de contas** do Fundef emitidos entre 1998 e 2006 os quais revelaram correspondência entre o estilo de gestão governamental e a conduta do Conselho.

O trabalho de Riquelme e Herger (2010) descreve sobre a dívida social educacional com as pessoas jovens e adultas principalmente em locais como África, Ásia e América Latina, e alguns grupos de países desenvolvidos, em que a pobreza e exclusão são dimensões estruturais muito difíceis de serem revertidas. Neste trabalho é exposto um exercício de estimativa de recursos necessários para atender a superação do analfabetismo e a promoção da educação primária e da educação secundária entre os adultos. No texto, conforme a literatura pesquisada é apontada uma série de pontos-chaves “obrigações” dos Estados, entre elas: *accountability*, participação e transferência. A *accountability* é descrita no texto como **prestação de contas e uma forma de controle social** para a aplicação de políticas sociais.

O artigo de Pacheco (2011) aborda a inter-relação que existe entre o currículo e a gestão educacional no contexto das políticas e práticas educacionais. O autor analisa os modelos e as lógicas das políticas curriculares, bem como os processos da sua regulação ao

nível da escolarização, sustenta-se que currículo e gestão têm sido abordados como realidades teóricas diferentes. Além disso, na linguagem das competências materializadas em resultados da aprendizagem, em que há uma uniformização de áreas de conhecimento e o reforço de um currículo nacional, o autor menciona medidas de *accountability* no seguimento de políticas marcadamente neoliberais. **A *accountability* é empregada no sentido de prestação de contas**, de acordo com Afonso (2010).

O estudo de Werle e Audino (2015) discute sobre a avaliação em larga escala da educação básica, os processos de regulação e debate processos de gestão realizados no interior da escola pública. O objetivo do trabalho foi compreender como a equipe diretiva de duas escolas da rede pública estadual da cidade de Porto Alegre (RS), se apropria dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e como lida com eles na gestão escolar. Foi utilizada uma metodologia de cunho qualitativo com coleta de dados por meio de um questionário estruturado. Apresenta os resultados do IDEB das duas escolas no período de 2009 e 2011. O IDEB no texto está associado a indicadores e a mecanismos de **prestação de contas** que são utilizados como ferramenta de gestão, controle e planejamento dos sistemas educativos.

No trabalho de Corsetti e Vieira (2015) são discutidas as políticas públicas para a educação profissional de nível médio, desenvolvidas a partir da promulgação da Lei 9.394/96. Foram analisados documentos oficiais, a legislação e dados sobre a evolução das matrículas. A pesquisa evidenciou o embate entre diferentes projetos para a educação profissional de nível médio, bem como os processos de descentralização e recentralização do controle desse nível de ensino. Com relação à gestão, os autores do texto se remetem a Eneida Oto Shiroma para descrever que no espaço público, especialmente o federal, os gestores incorporaram as tarefas de gerenciamento dos resultados escolares onde “os diretores tornaram-se agentes hierárquicos tanto do controle como da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela **prestação de contas da instituição.**” (2003, p. 2).

Por fim o trabalho de Guedes e Barbalho (2016) o qual se reporta a uma investigação acerca da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), discute dados sistematizados em uma pesquisa em rede, vinculada ao Programa Observatório da Educação/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (OBEDUC/CAPES). Os dados analisados são relativos ao PAR implementados nos municípios de Acari, Natal, Mossoró, Riachuelo e São José de Campestre, localizados no Estado do Rio Grande do Norte. O estudo aponta que os municípios investigados tendem a assumir a gestão com características dos modelos gerencial, democrático-participativo ou uma síntese dos dois, a depender dos interesses econômicos, das

condições geopolíticas e da cultura organizacional do contexto. O texto apresenta como princípio basilar da administração gerencial o atendimento da *accountability*, isto é, da **prestação de contas** feita por gestores/ servidores públicos aos alunos tidos como os ‘usuários dos serviços educacionais’.

## RBE

O artigo de Gorostiaga e Tello (2011) trata sobre as relações entre os processos de globalização e as reformas educacionais implementadas na América Latina nas últimas duas décadas. É empregada a metodologia da cartografia social, combinada a ferramentas de análise textual com uma representação visual do discurso como campo intertextual. Além disso, o texto aborda sobre o documento do Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) e aponta a necessidade de conceder poder de decisão às escolas, com metas de desempenho e **mecanismos de prestação de contas**.

O trabalho de Donoso et. al (2012) objetiva explicar as políticas públicas de seleção, treinamento e desenvolvimento profissional de diretores, nas últimas três décadas no Chile. Para isso, foram examinadas as habilidades associadas ao exercício de administração e como os processos são evidentes nas declarações. Os autores acreditam que as mudanças na direção da gestão, e da razão dos diretores, têm sido essencialmente impulsionadas por exigências externas à escola, tendo muitas maneiras diferentes de lidar ao se tratar de uma instituição pública ou privada, o que afeta a colocação de trabalho de recrutamento, seleção, formação inicial e avançada e política de carreira. Além disso, é apontado no texto que para que haja uma projeção do que foi feito, a **prestação de contas** deve estar ligada a indicadores e parâmetros de cunho comparativo a outros estabelecimentos similares.

No trabalho de Flores (2014) são identificados e analisados os discursos do profissionalismo docente por meio de distintas concepções, características e dimensões. Para tal, foram convocados os autores que mais se têm dedicado a essa temática no panorama internacional. A autora defende que a análise do profissionalismo docente no quadro atual implica a consideração dos múltiplos discursos que têm emergido nesse domínio, sobretudo aqueles que se associam às chamadas “culturas de *performatividade*” e de **prestação de contas**.

Por fim o trabalho de Gonzalez (2017) trata da globalização neoliberal a qual contribuiu para os processos de hiperacumulação de capital, fazendo com que o Estado se comportasse como um Estado competitivo, com menos competências e obrigado a favorecer esses processos de acumulação. As políticas de educação também tendem a atingir esse

objetivo, favorecendo a instalação de quase mercados da educação, como no caso da Espanha, em particular com a última reforma da educação de 2013. Essas políticas são ressignificadas e reapropriadas por indivíduos e organizações, eventualmente criando discursos de resistência. A noção de **accountability como prestação de contas** apresentada no texto está ligada à necessidade de a educação oferecer uma "garantia de qualidade", conceito trazido do campo dos negócios. Ao contrário das avaliações, que focam sua atenção nos resultados da aprendizagem, a ideia de "garantia de qualidade" refere-se mais aos processos do que aos resultados.

#### RBPEC

O trabalho de Sjøberg (2017) apresenta o Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) como um desafio para a Educação em Ciências dentro de uma Avaliação Global. Isso porque, os *rankings* internacionais, em particular o PISA, são vistos como medida da qualidade total do sistema escolar norueguês, e novas reformas foram introduzidas na tentativa de enfrentar o desafio percebido. A maioria das reformas no currículo, testes nacionais, **prestação de contas**, transparência, etc. também seguem as recomendações que emergem do estudo PISA: mais escolaridade privada, livre escolha de escolas e o crescimento de consultorias privadas para testes e relatórios também são tendências atuais que seguem o caminho dos *rankings* do PISA.

#### ANPED

Nesse trabalho Vieira e Corsetti (2015) apresentam a discussão sobre as políticas públicas para a educação profissional de nível médio, desenvolvidas a partir da promulgação da LDB - Lei 9.394/96. O desenho que se apresenta para o futuro dessa modalidade de ensino se reforça nas formulações que vem sendo propostas para o PNE em especial àquelas que incrementam o repasse de verbas públicas para as instituições privadas. Com relação aos gestores, o texto destaca estes como elementos cruciais a serem responsabilizados pela **prestação de contas**. E é nesse cenário que o gestor ganhou destaque, pois passa a ser ele o elemento central da construção da hegemonia, na perspectiva de criar as bases materiais e intelectuais de sustentação política desenvolvidas em nível superior.

### 2.2.3 *Accountability* como responsabilização

#### RBPPE

O artigo de Castro (2008) analisa a configuração que a gestão educacional vem

assumindo na América Latina. A autora argumenta que recomendações do Projeto Principal de Educação (PPE) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC-2002) influenciaram a gestão educacional por meio das propostas de modernidade e de superação de paradigmas centralizadores. A avaliação dessas experiências revela uma crescente opção pela gestão descentralizada e a criação de espaços institucionais para mediar às relações entre Estado e sociedade civil, adotando novas práticas de gestão pública. A nova tendência da gestão pública tem como uma das suas ideias-chave a conjugação entre *accountability* e o binômio justiça–equidade. A autora destaca a inegabilidade do modo como se vem propondo a adoção de mecanismos de *accountability*, como eixo central da política de gestão dos sistemas públicos de ensino.

O artigo dos autores Augusto e Oliveira (2011) analisa a regulação educativa em Minas Gerais (MG), sob o enfoque da obrigação de resultados, e os seus efeitos sobre a inspeção escolar, função de controle e de verificação dos atos escolares. Os resultados indicam que o governo, por meio de um contrato de gestão, denominado “Acordo de Resultados”, associa as avaliações de desempenho aos resultados do sistema de avaliação, vinculando-os aos reajustes salariais, prêmios e à progressão nas carreiras docentes. As exigências de eficácia associadas à *accountability* educacional, como denominada por alguns autores no Brasil, muitas vezes ignoram as contradições inerentes ao contexto escolar. A responsabilização, segundo Afonso (2009b, p. 13), quando existir, deve ser cercada de cuidados. Deveria ser voluntária, e não instrumental e gestionária, com consequências negativas, trazendo uma imagem potencialmente punitiva para a comunidade de profissionais da educação.

O objetivo do trabalho dos autores Inforsato et. al (2011) foi o de verificar a importância da participação da família na gestão democrática das escolas, confrontando a legislação, os discursos intelectuais e a visão das equipes escolares e analisando as informações levantadas pelo instrumento PDE-Escola, aplicado na rede de um município de porte médio do Estado de São Paulo. Como resultados, foi verificado que as equipes das escolas apontam a interação entre escola e família como fator importante no trabalho a ser desenvolvido, embora as famílias tenham pouco envolvimento na gestão da unidade escolar. O texto destaca citações do Plano de Desenvolvimento (PDE) que apresenta dois outros imperativos que se desdobram dos propósitos do Plano como a **responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*)** e a mobilização social, considerando necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação

(BRASIL, 2007).

O artigo de Silva e Alves (2012) demonstra as alterações na gestão e na organização do trabalho escolar após a implementação do modelo administrativo-gerencial de regulação. As análises realizadas são provenientes dos dados coletados em pesquisa de campo e documental. Como resultados a pesquisa revelou que as alterações na gestão transferiu para o conjunto dos docentes a imagem de maior participação e democracia no cotidiano escolar, mas, na prática, houve aumento da **responsabilização** individual, do controle e do trabalho dos docentes e gestores.

O trabalho de Machado e Alavarse (2014) tem como foco as avaliações externas empreendidas pelos governos que têm servido como referencial de qualidade da educação. A pesquisa foi desenvolvida em escolas da Rede Municipal de São Paulo e evidenciaram a importância do cotejamento dos resultados das avaliações internas com os da avaliação externa. Os resultados parciais da pesquisa indicam o papel preponderante da gestão escolar para que os professores utilizem os dados das avaliações externas. No texto é utilizada a citação indireta de Fernandes e Gremaud (2009, p. 213) que sinaliza a necessidade de medidas de *accountability* – expressão inglesa traduzida mais comumente como **responsabilização** – para que houvesse incidência dos resultados dessas avaliações nas escolas.

As autoras Vieira, Vidal e Nogueira (2014) problematizam em seu trabalho as repercussões em torno da divulgação dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2013. Visando compreender se e como os professores se posicionam face às dificuldades de aprendizagem dos alunos, foram analisadas algumas respostas do Questionário do Professor dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, integrante da Prova Brasil 2011. Considerações finais buscam estabelecer nexos entre os tópicos tratados. Além disso, no texto, as autoras ratificam que o IDEB tem facilitado a implantação daquilo que vem sendo chamado de política de *accountability* em educação.

As autoras Ritcher, Souza e Silva (2015) analisam a relação entre as políticas educacionais elaboradas pelo Estado e a intensificação do trabalho docente mediante testes padronizados no Brasil, a qual é entendida como estratégia inerente à sua lógica gerencial. Foram realizados questionários e entrevistas com profissionais da rede Estadual de ensino de Minas Gerais. Os resultados evidenciam a **responsabilização unilateral docente** pelos resultados dos testes; omissão do Estado na promoção de condições de trabalho e a promoção de princípios competitivos e meritocráticos na escola pública.

O trabalho de Souza (2016) discute elementos principais da teoria da agenda globalmente estruturada para a educação (AGEE), elaborada por Roger Dale (2004),

buscando mostrar suas potencialidades e limites para a pesquisa em políticas educacionais. O autor apresenta as contribuições e limites da mencionada teoria, bem como analisa como os pesquisadores brasileiros têm-se apropriado de suas ideias. E dentre o que as organizações internacionais definidoras da agenda pontuam para a teoria da AGEE está à adoção de políticas de *accountability* vinculadas à avaliação de desempenho, o que está conectado com **a nova responsabilização** docente e institucional.

## RBE

O estudo de Bruel e Bartholo (2012) analisa os procedimentos de transferência de alunos entre o primeiro e o segundo segmento do ensino fundamental, em escolas públicas comuns da rede municipal da cidade do Rio de Janeiro. O trabalho tem como objetivo identificar fatores que condicionam a chance de acesso a escolas que obtiveram bons resultados em avaliações nacionais. As discussões foram impulsionadas pelas experiências de países que adotaram políticas que pretendiam incentivar a escolha de estabelecimentos escolares e induzir a competição entre escolas, instituindo sistemas de consequências (*high-stakes*) ou de **responsabilização**. Os resultados indicam que a transferência de alunos no período de transição analisado não é aleatória e cria um cenário de homogeneização das escolas investigadas. Os dados sugerem a definição precoce das trajetórias escolares desses alunos nos anos iniciais do ensino fundamental.

Nesse trabalho Alves (2014) problematiza as ambições da gestão em relação ao trabalho humano e algumas das iniciativas que, no âmbito da educação escolar, atualmente buscam governá-lo e dimensioná-lo. Para isso, o autor descreve o caso da rede pública estadual de ensino paulista, refletindo sobre o trânsito das ferramentas de gestão do setor privado para o público e sobre a efetividade de tais ferramentas. O texto apresenta um quadro, no qual o autor descreve as principais orientações do *New Public Management*, em que entre os princípios está a **responsabilização de gestores**. O autor conclui o texto apontando a necessidade de se trazer o trabalho, suas condições e seus conteúdos para o centro da discussão.

Por fim, o trabalho Bastos (2017) apoia-se em pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico, para tecer um estudo sobre o sistema educacional da Finlândia, bem como em documentos oficiais de seu governo e de instituições multilaterais que investigam e procuram influenciar as decisões nacionais sobre a área, aborda a emergência, a partir de 2001, do reconhecimento internacional do êxito do modelo de educação praticado naquele país. O autor destaca no texto que o macroambiente e o contexto sociopolítico nos quais o magistério

é exercido na Finlândia diferem significativamente dos existentes nos países que adotam o modelo corporativo global de educação (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, entre outros), cujo paradigma fundante da *accountability* prevê rigorosas inspeções de agentes governamentais e infundáveis testes externos padronizados, nos quais se espera que o desempenho dos alunos reflita a qualidade do trabalho docente. Diante disso o autor conclui sobre a existência de sistemas educacionais alternativos exitosos, como a Finlândia, cujos pressupostos se opõem profundamente ao padrão corporativo global de educação, os quais podem servir como modelo educacional a ser buscado por outras nações.

#### ANPED

O trabalho de Alavarse, Machado e Oliveira (2013) explora possíveis respostas vinculadas a indagações sobre o IDEB e as fronteiras da qualidade desse indicador. Para efetivar tal propósito o texto se debruça sobre a contextualização da ampliação de iniciativas de avaliação externa no Brasil e o conseqüente surgimento do IDEB, destacando o fortalecimento da questão da qualidade na educação como um objetivo nacional a ser perseguido. Apresenta e analisa os dados de escolas municipais de São Paulo. A conceituação do que seria a qualidade da escola, na literatura e nas políticas educacionais, não obteve ainda um consenso, porém há inflexões importantes a respeito do lugar que as avaliações externas passaram a ocupar nas políticas educacionais, destacadamente no plano federal, situação nitidamente evidenciada a partir de medidas de *accountability* – para que houvesse incidência dos resultados dessas avaliações nas escolas. Concluem o texto propondo que a utilização dos resultados do IDEB não seja como um fim em si mesmo, mas uma oportunidade de associá-lo às transformações necessárias no sentido de fortalecer a qualidade da escola pública democrática.

Já o trabalho de Braga e Santos (2013) apresenta os resultados finais da pesquisa realizada no período de 2011 a 2012 que teve como objetivo analisar as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social na gestão da escola pública brasileira em termos de orientações teórico-metodológicas contidas em documentos balizadores da parceria firmada. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental que, por meio de análise de conteúdo, buscou analisar os documentos referentes a esse programa, bem como documentos produzidos pelos centros que gerenciaram a implantação do referido Programa nos estados parceiros. Os autores afirmam uma mudança de função na avaliação, uma vez que ela não é encarada como um meio de revelar informações úteis, mostrando a alunos e professores o que está sendo ou não aprendido; os resultados não são utilizados para



diagnosticar problemas de aprendizagem. Ao contrário, ela é utilizada como forma de monitoramento, um tipo de mecanismo de mercado que é a chamada *accountability*, que vincula incentivos salariais às medidas de desempenho.

O trabalho de Bastos (2015), a partir de um estado da arte em pesquisas sobre o sistema educacional da Finlândia, o qual evidencia a emergência, a partir de 2001, do reconhecimento internacional do êxito do modelo de educação praticado na Finlândia. Muitos fatores têm contribuído para o sucesso do modelo educacional nesse país, porém qualquer pesquisa empreendida com mínimo nível de aprofundamento bibliográfico-empírico demonstrará que, desses fatores, um supera todos os demais: a excelência de seus professores. Nesse sentido, o sistema de educação da Finlândia tem conseguido manter-se imune à hegemonia global dos modelos educacionais baseados na desenfreada competição entre alunos, escolas e países, com seus infundáveis e extenuantes testes de alto impacto, e na culpabilização de professores pelo precário desempenho discente, predominantes na maioria dos países cujos governos pautam-se pelo receituário econômico neoliberal. A política educacional da Finlândia, cujos pressupostos e paradigmas ainda conseguem ser opostos aos encontrados em países como os Estados Unidos, Canadá e Reino Unido que têm as suas políticas educacionais atreladas ao paradigma da *accountability* - termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, mas que uma tradução aproximada para a língua portuguesa poderia ser **responsabilização**.

O trabalho de Lima (2015), um estudo, de natureza exploratória, tem como objetivo analisar a correção de fluxo na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2013 a partir dos dados do Censo Escolar. O texto apresenta análises sobre: o contexto de mudanças na gestão da rede que justificaram a implementação dos projetos de correção de fluxo a partir de 2009, a evolução das taxas de defasagem e de matrículas em correção de fluxo, o desenho dos projetos, o perfil dos alunos que apresentam atraso escolar e a relação entre a demanda e a oferta de vagas para correção do fluxo. Na última década, com a finalidade de conferir um patamar estratégico à gestão pública, estados e municípios, governados por diferentes partidos, aplicaram a gestão por resultados desenvolvendo **políticas assentadas na responsabilização**, na meritocracia e na bonificação para alcançar as metas definidas em seus planos governamentais. Desde 2009, esse modelo, fixou metas para reduzir o analfabetismo funcional e corrigir o fluxo, em vista do diagnóstico traçado após a mudança de governo. Desde então a Secretaria Municipal de Educação incorporou princípios de *accountability* e desenvolveu uma gestão centrada nos resultados.

Por fim, no trabalho de Alavarse, Machado e Arcas (2015) são apresentadas possíveis

aproximações entre qualidade e gestão da educação em face das avaliações externas desencadeadas por governos estaduais. 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. Os autores contaram semelhanças entre as avaliações estaduais e o 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). Foi observada, 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. O estudo ressalta que essas **políticas de responsabilização** estão associadas aos resultados dos alunos nas avaliações e a um adicional ao salário dos professores de escolas premiadas. Essas políticas 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.

## ENPEC

O trabalho de Borba et. al (2017) analisa a participação de organismo internacional de grande influência econômica, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), como agente da elaboração e legitimação das políticas que orientam a educação de países periféricos. O estudo investigou três documentos da UNESCO que tratam da Educação e do Ensino de Ciências no Brasil, buscando indicar as ideias centrais dessa agência para a formação da classe trabalhadora e problematizar possíveis consequências para a educação científica no país. Além disso, os autores refletem sobre a noção de educação veiculada nos documentos, bem como as implicações que essas percepções podem acarretar se apropriadas pelo campo do Ensino de Ciências da forma como estão prescritas. O Relatório de Monitoramento Global de Educação Para Todos (EPT Brasil) frisa que a análise quantitativa a partir do Índice de Desenvolvimento de Educação e outras avaliações externas são essenciais para que o movimento se torne cada vez mais “eficaz” e garanta direitos de aprendizagem a todos. De acordo com os documentos, seria importante que a valorização do professor estivesse atrelada aos indicadores de qualidade da educação. Porém, a valorização surge atrelada a ideia **de avaliação como responsabilização**, passível de punições e bonificações, demarcando o recrudescimento da lógica empresarial de rotatividade de trabalhadores, por exemplo. Os autores concluem o texto alertando para as relações público-

privado na educação brasileira as quais são historicamente controversas e problemáticas para a emancipação da classe trabalhadora.

#### **2.2.4 *Accountability* como prestação de contas e responsabilização**

##### RBPAE

No artigo de Farenzena (2010) é descrita uma estreita relação ente o controle institucional e a *accountability* das ações públicas e com a democracia política. Diante disso, o trabalho mapeia instâncias de controle, indo das agências de controle interno e externo a conselhos de controle social. No controle institucional dos programas, os processos e responsabilidades da fiscalização, a publicização de informações e a capacitação para o exercício do controle são elementos que sobressaem. No texto a *accountability* é descrita como um conceito que reúne **prestação de contas pelos agentes públicos** – no sentido amplo de justificar e publicizar (informar publicamente) decisões e ações – e **responsabilização dos agentes públicos por suas decisões e ações**. Em outros termos, segundo a autora, somente o controle não é suficiente para a efetividade da *accountability*, pois esta só se realiza se houver responsabilização objetiva dos agentes públicos.

O trabalho de Guimarães e Morgado (2016) realiza um estudo comparado entre o ensino secundário em Portugal e o ensino médio no Brasil que tem como objetivo analisar a relação entre currículo e avaliação. Se a regulação burocrática tem como base a regra da conformidade, a legitimação pós-burocrática faz-se pela standardização de resultados e normas, na base de uma regulação cognitiva, por meio das políticas de conhecimento, orientadas por organismos internacionais que impõem uma mudança conceitual, alicerçada em conceitos relacionados à qualidade, competitividade, competência, eficiência, **prestação de contas e responsabilização**. Como resultados os autores averiguaram que os exames nacionais contribuem para estreitar o currículo nacional do ensino secundário/médio, confinando-o a uma lista de conteúdos e competências.

Por fim, o trabalho de Silva (2016) apresenta o estabelecimento de iniciativas de avaliação externa e do pagamento de professores por desempenho, as finalidades e formas que vêm assumindo nas políticas subnacionais, com destaque para as medidas adotadas na rede de ensino de Campina Grande, Paraíba. O estudo discute os limites de tais políticas e seus desdobramentos para a educação brasileira. A pesquisa documental analisou documentos legais e normativos referentes às iniciativas standardizadas de avaliação e ao estabelecimento de mecanismos de **responsabilização e de prestação de contas** na Educação Básica brasileira e no município investigado. A pesquisa permitiu identificar que o município de

Campina Grande vem utilizando, desde 2013, os resultados do IDEB para o estabelecimento de uma política de incentivos salariais aos professores, gestores e demais trabalhadores das escolas.

### **2.2.5 *Accountability* como modelo: avaliação, prestação de contas e responsabilização**

#### **RBPAAE**

O trabalho de Afonso (2010) faz, em um primeiro momento, uma breve apresentação da evolução dos modelos de direção e gestão que se foram sucedendo, nas últimas décadas, no que diz respeito à escola pública em Portugal. Em seguida, apresentam-se algumas dimensões dos modelos de direção e gestão, mais recentemente adotados, bem como algumas dimensões do programa de avaliação externa das escolas, os quais sugerem uma presença crescente, mas ainda muito ténue, da problemática da *accountability*. Para os objetivos do texto, o autor define *accountability* como um processo integrado de **avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Nesta perspectiva, e em determinadas situações específicas, a avaliação surge como condição necessária para a prestação de contas, sendo que esta, por sua vez, implica fornecer e disponibilizar informações e dar justificações sobre as decisões e os atos praticados. No balanço final do texto o autor conclui (provisoriamente) que a problemática da *accountability*, está em desenvolvimento em Portugal e faz parte, de forma crescente e cada vez mais explícita, das orientações, regulamentações legais e discursos relativos a diversas dimensões da administração pública e da vida social.

O trabalho de Schneider e Nardi (2013) tem por objetivo discutir o IDEB no contexto das reformas educacionais contemporâneas. Toma o conceito de *accountability* e as bases orientadoras da atual política educacional brasileira como propulsores da análise efetuada. Para se referirem ao conceito de *accountability*, os autores recorrem a Afonso (2009a, 2009b, 2010) que diante dos vários **modelos de *accountability*** atualmente em construção, advoga que é preciso refletir acerca do conceito de modo a superar visões reducionistas nas políticas empreendidas. Para Afonso, as políticas de *accountability* estão implicadas em três variáveis articuláveis entre si: **a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização**. Os autores concluem o texto afirmando que um sistema de prestação de contas e de responsabilização como o que o IDEB procura integrar não pode prescindir de uma avaliação e de uma autoavaliação referenciadas, congruentes com o postulado de uma educação democrática na qual as políticas educacionais contemporâneas estão subscritas.

O trabalho de Schneider e Rostirola (2015) apresenta a avaliação como um dos pilares estruturantes dos novos modos de regulação da educação no atual estágio de desenvolvimento

do capitalismo, propondo uma discussão sobre a evolução do Estado-avaliador demarcando três fases apontadas por Afonso (2013). Com base na realidade brasileira, os autores buscam indícios do desenvolvimento dessas fases nas políticas de avaliação operadas no país tomando por referência algumas experiências em curso na Educação Básica, e sinalizam algumas tendências e tensões no desenvolvimento dos diferentes estágios do Estado-avaliador. As mudanças no modelo de administração pública repercutiram no setor educacional onde se passou a defender a necessidade de maior transparência por parte de escolas ocasionando a entrada de processos de **avaliação, prestação de contas e responsabilização** também nesse setor. Como consequência dessas mudanças, o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados obtidos em testes externos impulsionando uma espécie de competição entre as instâncias sob seu domínio.

#### RBE

O objetivo do artigo de Alves (2016) é indagar criticamente o projeto de mensuração do trabalho pedagógico presente em algumas das políticas educacionais contemporâneas, bem como o alcance da racionalidade gerencial que a acompanha, confrontando ambas à complexidade da atividade humana de trabalho. Trata-se de um texto de natureza teórica, elaborado com base em pesquisas no âmbito da educação e das ciências do trabalho. No texto, o autor referencia Afonso (2009a) quando descreve a expressão *accountability*. A referida expressão comporta três elementos articulados: **a ideia de avaliação, de prestação de contas e de responsabilização**. Em suma, aquilo que é visível não é o trabalho real, aquilo que se avalia não se conforma à medida e aquilo que se pretende gerir, ao fim das contas, não é o efetivamente gerido. Nesses termos, se considerarmos que não há educação escolar sem o trabalho dos professores, pode-se inferir que a questão posta nesse trabalho não é pequena e interroga por dentro as práticas dos gestores e o ideário que as acompanha. Decididamente essa é uma questão da maior importância, pois diz respeito à própria efetividade – e também ao futuro – da educação escolar.

#### ANPED

O trabalho de Kadzinski e Nardi (2017) filia-se a uma pesquisa maior sobre políticas de *accountability* educacional no Brasil e em Portugal. O estudo tem por objetivo analisar a incidência, em trabalhos acadêmicos de diferentes áreas, publicados entre 2011 e 2015, dos temas da prestação de contas e de controle social, bem como possíveis tendências do debate em trabalhos da área da Educação. Os autores assinalam o fato de os temas constituírem alvo das produções acadêmicas em diferentes áreas ou subáreas do conhecimento. Bem como

concluem que na área da Educação os enfoques tendem a dar lugar às relações entre Estado e sociedade. Seja na perspectiva de análises sobre a democratização das relações e o empoderamento dos atores sociais, seja de crítica a medidas, experiências e pressupostos relacionados à lógica inaugurada com a ascensão dos pressupostos na *New Public Management*. Os autores recorrem a Afonso (2009a) para descrever um **modelo completo de accountability**, resultado de três pilares: o da **responsabilização que, com o da prestação de contas e o da avaliação**.

Os resultados apontam uma distorção de significados e aplicabilidade dos vocábulos responsabilidade, responsabilização e culpabilização na educação. Isso porque, segundo o dicionário responsabilização significa responsabilizar-se, ou seja, tornar-se responsável pelas ações de outra pessoa ou por suas próprias ações. No contexto educacional, a responsabilização comporta uma conotação negativa, quando é empregada com a tradução (equivocada) de uma política de *accountability hard* (pesada) americana com consequências severas como o fechamento de escolas mal avaliadas e a demissão de funcionários e profissionais da educação.

Segundo a filósofa alemã Hannah Arendt, uma das mais influentes do século XX, é preciso diferenciar o significado de responsabilidade e responsabilização, principalmente em se tratando de responsabilidades ou responsabilizações educacionais. Segundo Arendt (2004, p. 216-217):

“[...] devo ser considerado responsável por algo que não fiz, e a razão para a minha responsabilidade deve ser o fato de que eu pertenço a um grupo (um coletivo), o que nenhum ato voluntário meu pode dissolver [...] somos sempre responsáveis pelos pecados de nossos pais, assim como colhemos as recompensas de seus méritos”.

De acordo com Arendt a responsabilidade é coletiva, enquanto a culpa é individual. Responsabilidade não é culpa, pois esta última é de caráter individual. A responsabilidade é sempre coletiva. Isso porque, a responsabilidade advém do fato de que nascemos no mundo e para o mundo, logo somos responsáveis por ele, mesmo não sendo por ele culpados.

A responsabilidade entendida como uma ação coletiva inclui uma prestação de contas e consequências a todos os envolvidos na escola e, por conseguinte responsáveis pelo bom ou mau desempenho desta nos exames e testes. E não apenas, a responsabilização de professores, com o sentido de culpabilização, uma culpa individual e isolada.

Percebe-se que o conceito de *accountability* ainda encontra-se amplo e confuso. Além de não serem muitos os trabalhos (levando em consideração o número total de artigos

analisados) envolvendo a temática da *accountability*, destes, poucos são aqueles que se destinam a estudar a fundo a origem do termo, seu conceito e suas implicações para a educação - destaque, aqui, para a necessidade do aumento de pesquisas e trabalhos na área envolvendo esse tema - uma vez que vivemos em um Estado Neoliberal em que o Estado estabelece os princípios e as bases da avaliação externa em larga escala.





*No capítulo 1, apresentaremos uma contextualização histórico-político das avaliações externas no Brasil, bem como uma discussão acerca da importância e centralidade das políticas de avaliação no atual contexto educacional do país. Isso porque entendemos a avaliação como uma das possíveis portas de entrada para um diálogo sobre as políticas educacionais na contemporaneidade. Destacamos, também, que alguns dos assuntos referidos nesse capítulo só ganharão aprofundamento teórico e analítico na medida em que avançar a leitura do trabalho.*



## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA DA AVALIAÇÃO EXTERNA NO BRASIL

*“[...] a política também é sempre apenas parte do que os professores fazem. Há mais sobre o ensino e a vida escolar do que a política”. (Ball, Maguire e Braun, 2016, p. 18).*

Neste capítulo, tecemos apontamentos sobre a avaliação externa como política de regulação, por meio do resgate da trajetória das políticas educacionais e de seu cenário histórico, especialmente desde 1990. A partir da centralidade da avaliação nas políticas atuais, julgamos importante a compreensão, mesmo que de forma sucinta, de alguns marcos teóricos e conceituais que nos propiciam refletir sobre a avaliação externa. Uma vez que constatamos a relevância do assunto tanto para os professores quanto para os gestores, visto que essas políticas, em nível macro, tendem a se constituir e reverberar na realidade escolar, a partir da emergência do local e dos novos modos de regulação das políticas educativas.

### 1.1 O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Os discursos sobre o direito à Educação para todos no Brasil tomou força ao longo dos anos 1980 e nas décadas seguintes tivemos a sua afirmação como política pública, por meio da elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei Federal nº 9.394/96 consolidando o sistema nacional de avaliação da educação básica no país. Por outro lado, conforme Azevedo (2009), o interesse pelo Estado Brasileiro por uma avaliação sistêmica na organização do setor educacional já era visível desde os anos 1930.

Foram distintas razões apresentadas para que o Estado buscasse “avaliar” e “informar” durante o período de 1930 a 1988, isto é, desde o momento em que se organizou o setor da educação no Estado ao instante em que se delineou o plano de um sistema nacional de avaliação. Segundo Freitas (2005, p.7):

Primeiro, essas práticas foram tidas como necessárias porque se prestariam a *conferir e verificar resultados* frente a objetivos da educação nacional, proporcionando a aplicação da ciência para “formar a consciência técnica” no âmbito escolar, posto que condição necessária à expansão e à melhoria da educação. A seguir, tais práticas propiciariam ao Estado central “conhecer a realidade” e *fazer “diagnósticos”* com o que, em lugar de acentuar-se a regulação pela via legal, seriam fornecidas “indicações e sugestões” para a qualificação da expansão do atendimento, da administração escolar e do ensino. No momento seguinte, “medir, avaliar e informar” foram práticas consideradas importantes para a *instrumentação*

*da racionalização, da modernização e da tutela da ação educacional. Logo a seguir, os motivos para recorrer a essas práticas se reportaram às tarefas de reajustar a regulação estatal e de criar uma cultura de avaliação no País.*

Antes de chegarmos ao período de abertura democrática a partir de 1984 - que teve como marco histórico dos anos 1980 a elaboração e implementação da Constituição Federal (CF) de 1988 - voltaremos um pouco na história da educação do Brasil para compreendermos como se deu o desenvolvimento e a ampliação das políticas de avaliação que temos hoje.

### **1.1.1 Resgatando marcos históricos da educação brasileira**

Com a chegada dos jesuítas ao Brasil foi fundada, em 1549, a primeira escola do Brasil, em Salvador/Bahia, e a segunda, em 1554, em São Paulo – a data marca também a fundação da cidade. Nessa época, ensinava-se a ler, a escrever, matemática e doutrina católica.

Durante as duas primeiras décadas do século XX, surgiram as primeiras instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil. Segundo Kuhlmann Junior (1998, p.85), “a recomendação da criação de creches junto às indústrias ocorria com frequência nos congressos que abordavam a assistência à infância”.

Além de cultivarem os principais costumes religiosos, os jesuítas conservaram a sua metodologia de ensino e trabalho pedagógico. A metodologia empregada por eles tinha como base um documento conhecido como o *Ratio Studiorum*. Esse método, por sua vez, tinha por finalidade estabelecer as atividades, funções e os métodos de avaliação nas escolas jesuíticas. Em 1759, com a expulsão dos jesuítas do Brasil, a educação passou a ser administrada pelo Estado e o ensino tornou-se laico e público.

A independência do Brasil marcou o início do período imperial (1822 – 1889). A outorga da Constituição de 1824, que durou todo o período imperial, ressaltava: “*A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos.*” No ano de 1835 surgiu a primeira Escola Normal do país, na cidade de Niterói-RJ. No período imperial a assistência do Estado à educação foi pouco visível, uma vez que estávamos diante de uma sociedade escravagista, autoritária e formada para atender a uma minoria. O período imperial durou até a proclamação da República em 1889, quando chegou ao fim o período monárquico no Brasil.

Durante as últimas décadas do período Republicano (1889 – 1930) os operários reivindicavam por melhorias nas condições de trabalho, e as mulheres trabalhadoras reivindicavam por locais onde pudessem deixar seus filhos durante o horário de trabalho.

Diante desse contexto e das influências da Escola Nova e mudanças já ocorridas na Europa, a inauguração da creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado no Rio de Janeiro foi um marco histórico, constituindo-se na primeira creche brasileira para filhos de operários e sinalizando o início da educação infantil no Brasil. As mudanças nas relações de trabalho vinham em função das transformações sociais e da produção capitalista. Essa contextualização demonstra que a economia de mercado e do capital na história da educação brasileira influencia a nossa educação - e não é de hoje.

Na Era Vargas (1930 – 1945) surgem reformas educacionais importantes. Em 1931, o Decreto 19.850 instituiu o Conselho Nacional de Educação (CNE), e a Constituição de 1934 atribuiu-lhe à missão de criar o Plano Nacional de Educação (PNE). O ano de 1932 foi marcado pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, assinado por intelectuais como Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira.

Tanto a Constituição de 1934 como o Manifesto de 1932 esboçaram, pela primeira vez na história da educação brasileira, caminhos para uma política educacional. A Constituição de 1934 foi a primeira a destinar um capítulo à educação e à cultura, dos artigos 148 a 158. Estabelece-se a Educação como direito de todos, a escola primária integral torna-se obrigatória e o ensino primário gratuito, entre outros.

Getúlio Vargas, impedido de continuar na presidência por vias legais, uma vez que a Constituição de 1934 estabelecia mandato presidencial com duração de quatro anos, sem possibilidade de reeleição, Vargas recorreu a um golpe de Estado, o qual ficou conhecido como Estado Novo. Instituiu-se um período de ditadura, por meio da outorga de uma nova Constituição em 1937.

A política educacional no Estado Novo, comandada pelo Ministro da Educação e Saúde Pública Gustavo Capanema (1934 a 1945), direcionava a educação para um viés profissionalizante. Capanema promoveu reformas educacionais conhecida como Leis Orgânicas da Educação.

Por meio da Lei Orgânica do Ensino Secundário, também conhecida como Reforma Capanema, foram instituídos no ensino secundário um primeiro ciclo com quatro anos de duração (também chamado de colegial) e um segundo ciclo de três anos (chamado de ginasial). Essa Lei permaneceu em vigor até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961.

Com o final do Estado Novo, emergiu a Constituição de 1946 com pressupostos para a educação, como a gratuidade para o Ensino Primário e a continuação da mesma na sequência dos estudos, para aqueles que demonstrassem falta de recursos.

Segundo Sousa (1995, p. 44) é consensual o reconhecimento de que é no final dos anos 1930, com a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (atual INEP), em 1938, que se desenvolve de forma mais sistemática a pesquisa em educação no Brasil. Nessa época, o INEP encontrava-se vinculado ao Ministério de Educação e Saúde para realizar pesquisas sobre os problemas de ensino.

Nesse momento a busca pela quantificação, neutralidade e objetividade da avaliação ultrapassa o âmbito dos estudos teóricos e se faz presente na legislação. Os objetivos da avaliação expressos até 1961 eram de classificar os alunos mediante seu nível de desempenho em provas e exames. Já nos anos finais da década de 1960 e grande parte da década de 1970, se fez emergente, no âmbito da avaliação da aprendizagem, a tendência tecnicista de gerir a educação, ou seja, uma avaliação por objetivo (SOUSA, 1995).

Na primeira metade dos anos 1980 ainda se mantinha a visão tecnicista de avaliação, com ênfase na eficiência, sem uma preocupação em problematizar as suas finalidades. É a partir da segunda metade dos anos 1980 que se observam movimentos críticos a essa concepção técnica da avaliação e inicia-se um processo de abertura para discussões sobre as finalidades, implicações, contribuições e limites do processo avaliativo.

Origina-se, assim, uma nova concepção de avaliação educacional, na busca de uma compreensão da realidade escolar com a finalidade de subsidiar ações intervencionistas. Com a chegada das reformas neoliberais, a partir da década de 1980, começaram a se destacar em vários países a combinação entre qualidade e os índices de desempenho no ensino.

A abertura democrática no Brasil ocorreu a partir da transição, lenta e gradual, do regime ditatorial (1964- 1985) para o regime democrático a partir de 1985. O ano de 1988 tem um marco importante na política brasileira e no contexto educacional, a promulgação da Constituição de 1988, no governo de José Sarney. Isso porque a Constituição de 1988 tem assegurado o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana brasileira. Além disso, é no ano de 1988 que as experiências com avaliação em larga escala na educação básica começam a se fortalecer no Brasil e permanecem até hoje.

A seguir é apresentado o Quadro 7 que reproduz de forma sintética o cenário histórico das avaliações externas no Brasil.

Quadro 7 – Cenário histórico das avaliações externas no Brasil

(continua)

<p><b>Período Republicano (1889 – 1930)</b></p> <p>1906 – Primeiras medições da educação a partir da aplicação do Anuário Estatístico do Brasil, coletando dados no Distrito Federal, que na época pertencia ao Rio de Janeiro.</p>
<p><b>Período do Estado Novo (1937 – 1945)</b></p> <p>1930 – Primeiras iniciativas de avaliação no Brasil.</p> <p>1934 – Promulgação da Constituição de 1934 que trouxe grandes avanços para a educação como, por exemplo, a noção de uma educação como um direito de todos. Nesse ano, também é criado o Instituto Nacional de Estatísticas, embrião do atual Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.</p> <p>1938 – Criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, atual INEP.</p>
<p><b>Período Nacional – Desenvolvimentista do Brasil (1946-1964)</b></p> <p>1946 – Promulgação da Constituição de 1946, durante o governo de Gaspar Dutra (1946 – 1951). Essa constituição não teve maiores inovações educacionais, e mesmo apresentando um cunho municipalista, não possibilitou maior atenção à educação municipal/local.</p> <p>1952 – Anísio Teixeira assume a direção do INEP, durante o segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954).</p> <p>1953 – Separação entre as ações da educação e da saúde com a criação do Ministério da Educação e Cultura e o Ministério da Saúde.</p> <p>1961 – Criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4.024/61, durante o regime parlamentarista com Tancredo Neves como primeiro ministro e João Goulart na presidência.</p>
<p><b>Período da Ditadura Militar (1964 – 1985)</b></p> <p>1965 – Foi realizado, nos Estados Unidos, o primeiro grande levantamento em larga escala da educação americana, dando origem ao chamado Relatório Coleman, que teve seus resultados compartilhados em vários países, inclusive, no Brasil.</p> <p>1970 – Durante o governo Médici, o INEP passou a ter autonomia administrativa e financeira.</p> <p>1976 – Início da avaliação dos programas de pós-graduação pela CAPES.</p> <p>1980 – O EDURURAL/NE foi um programa de educação concebido para os primeiros anos da década de 1980, por meio do Acordo MEC/BIRD (1982), o qual constituiu a primeira experiência de Avaliação do Rendimento Escolar da Educação Básica na zona rural do Nordeste.</p>
<p><b>Período da abertura democrática no Brasil (1984 até os dias atuais)</b></p> <p>1987 – O programa EDURURAL/NE é ampliado para o restante do país constituindo a avaliação do Rendimento em Escolas do 1º Grau da Rede Pública.</p> <p>1988 – Promulgação da Constituição de 1988, contendo o princípio da garantia do padrão de qualidade. Nesse ano, o MEC ampliou o Projeto Nordeste, surgindo o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP.</p> <p>1990 – A avaliação já ganhava relevância como política do Estado em todo o mundo, no início dos anos 1990, principalmente a partir da conferência de Jomtien na Tailândia, coordenada pela UNESCO.</p> <p>1991 – O SAEP passa a ser chamado de SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e passa a realizar avaliações a cada dois anos.</p> <p>1993 – Como resposta aos compromissos assumidos pelo Brasil, na conferência de Jomtien, foi elaborado o Plano Nacional de Educação para Todos (Brasil-MEC), que entre outros pontos ressaltava a importância de uma avaliação nacional como forma de melhorar a qualidade do ensino.</p> <p>1994 – A Portaria 1.795/94 institucionalizou o SAEB como um processo nacional de avaliação.</p> <p>1996 – Ano da promulgação da LDB 9.394/96. A LDB faz referência à avaliação em larga escala como responsabilidade da união, para atuar sobre a melhoria da qualidade.</p>

1997 – No ano de 1997, o INEP voltou a adotar um papel mais ativo na elaboração da avaliação. Esse ano pode ser considerado como o passo decisivo para a institucionalização da avaliação da educação básica no Brasil, uma vez que foram poucas as modificações adotadas nas aplicações seguintes. Nesse ano o MEC publicou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para os anos iniciais do ensino fundamental.

1998 – Criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Publicação pelo MEC das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para os anos finais do ensino fundamental.

2005 – o SAEB sofreu modificações, transformando-se em um sistema composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, também chamada de Prova Brasil.

2007 – Criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em conjunto com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), instituído pelo Decreto Lei nº 6.094. No mesmo ano foi criado o IDEB e a Provinha Brasil. Além da implementação de outros dois dispositivos associados ao PMCTE: O Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

2009 – Criação do novo formato do ENEM.

2013 – Instituição da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

2017 – Foi publicada a Resolução CNE/CP nº 2, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no âmbito da Educação Básica.

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

De acordo com Tolentino-Neto (2008, p. 14) “ao longo dos anos, as avaliações foram perdendo seu caráter relacional aluno/professor, com vistas à orientação da aprendizagem, passando a se concentrar no desempenho institucional e dos sistemas”. Como exemplos, destacam-se o SAEB e o PISA.

O Brasil iniciou tardiamente seus instrumentos de avaliação educacional em nível nacional: países como Chile e México, por exemplo, operam programas deste porte desde o início da década de 1980. O SAEB foi estabelecido em 1990 e as primeiras amostragens vieram entre 1993 e 1995.

Desde 1995, no governo FHC, foi reorganizado, adotando uma nova metodologia de construção do teste e análise de resultados: a Teoria de Resposta ao Item (TRI), possibilitando as comparações entre os resultados das avaliações ao longo do tempo. Além disso, ficou decidido que o público avaliado se restringiria às etapas finais do Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Finais que correspondem ao 5º e 9º anos, respectivamente e o 3º ano do Ensino Médio. E em 1998 nasce o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005, o SAEB passa a ser composto por duas avaliações complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC), também conhecida como Prova Brasil. A ANEB avalia as redes pública e particular de ensino e abrange o terceiro ano do ensino médio. E a Prova Brasil é aplicada em escolas públicas urbanas e rurais que tenham no mínimo 20 estudantes matriculados no 5º e 9º anos (quarta e oitava séries) do ensino



fundamental. As provas são aplicadas a cada dois anos contemplando questões de Língua Portuguesa (com ênfase na leitura) e Matemática (ênfase na resolução de problemas). Até 1999, o conhecimento dos alunos em ciências era avaliado pelo SAEB.

A partir da Portaria normativa nº 10, de 24 de abril de 2007 é instituída a Provinha Brasil, um instrumento pedagógico, sem finalidades classificatórias e que fornece informações sobre o processo de alfabetização e de matemática aos professores e gestores das redes de ensino. No mesmo ano (2007) é instituído o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador criado INEP com foco em dois conceitos importantes: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações – o SAEB para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil para os municípios.

No ano de 2013 – durante o governo Dilma – ocorreu uma importante mudança na estrutura do SAEB: a inclusão da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) por meio da Portaria nº482, 07/06/2013, sendo uma avaliação destinada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental. Uma prova censitária em que os alunos das escolas públicas são avaliados quanto ao nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Matemática.

O SAEB, a Prova Brasil e a ANA são avaliações externas, ou seja, existe sempre um aplicador externo à rede e aos alunos que participam do processo de avaliação, sendo o INEP o responsável pela aplicação, processamento, análises, interpretação e a divulgação dos resultados. No caso da Provinha Brasil, o aplicador não é necessariamente externo, já que a própria rede tem a opção de aplicar os instrumentos com seus próprios professores, o que permite uma leitura e interpretação imediata dos resultados por parte dos professores e gestores das redes, cabendo ao INEP à responsabilidade de elaboração e de montagem dos instrumentos.

Com relação às críticas tecidas ao SAEB, Tolentino-Neto (2008, p.16) afirma que “as críticas, em geral, concentram-se nas consequências do Saeb” – ou na falta delas. Os autores Oliveira e Araújo (2005, p.18) analisam que o exame não possui efetividade “visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequencial”. Dessa forma, “os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino.” Isso porque a qualidade de ensino não pode ser confundida ou limitada ao desempenho escolar.

Outra crítica apresentada a esse sistema de avaliação, segundo Coutinho (2012, p.20) é que se:

[...] concentra em uma comprovação de competências e habilidades de ordem meramente cognitiva. Dessa forma, reduz-se a formação humana a partir da redução

do currículo. Portanto, tem se configurado um movimento nos sistemas no sentido de “ensinar para obter bons resultados nos exames”, foco, portanto, nos resultados.

Além destas avaliações nacionais, existem inúmeras outras avaliações em âmbito estadual e municipal que seguem a mesma lógica das avaliações nacionais. Nos últimos anos, os discursos sobre “testes educacionais unificados” crescem e tornam-se cada vez mais fortalecidos, uma vez que, somam-se aos seus objetivos o controle e a qualidade do ensino básico nas escolas brasileiras.

Nesse sentido, Brooke e Cunha (2011) revelam que muitos estados criaram e passaram a utilizar sistemas próprios de avaliação da educação com base nas matrizes de referência do SAEB, contemplando, até mesmo, mecanismos de responsabilização com ampla divulgação dos resultados e incentivos simbólicos e financeiros para escolas, gestores, professores e, inclusive, para alunos. O conjunto de intervenções consequentes de uma política de *accountability* demonstra um caráter meritocrático, uma vez que incita a competitividade entre os membros do corpo docente, e entre escolas.

## 1.2 NEOLIBERALISMO E O MODELO GERENCIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

No Brasil, a Era dos Fernandos – Fernando Collor de Mello (FCM) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) – demarcou o início do projeto neoliberal no país. A Reforma Gerencial do Estado que ocorreu no governo FHC (1995-2002) - reverbera até hoje na administração pública brasileira. O modelo gerencialista ou a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) - é uma estratégia que já havia sido estabelecida pelo Reino Unido e Estados Unidos, com o intuito de encontrar caminhos para uma atividade estatal com característica mais empreendedora, após a crise do capitalismo de 1970.

A política neoliberal é uma adaptação dos princípios do liberalismo econômico ao capitalismo moderno. As ideologias do neoliberalismo estão presentes na grande maioria dos países no mundo, exceto naqueles que não são considerados capitalistas. Os pressupostos neoliberais emergem após a II Guerra Mundial e preconizam a redução da intervenção do Estado na economia – o chamado estado mínimo<sup>3</sup>, bem como o incentivo a reformas que permitam a livre competição e circulação de capital, privatizações de empresas estatais, controle dos gastos públicos e menores investimentos em políticas assistencialistas.

Em relação à administração dos sistemas educativos, uma das alterações é a tentativa

---

<sup>3</sup> É um conceito elementar do liberalismo clássico quando o Estado deixa ao mercado a responsabilidade maior pela organização da economia (Adam Smith).

de transplantar para a escola pública formas de gestão do tipo empresarial, como já aconteceu na área da saúde, com hospitais públicos. Isto é, levar para a escola formas de gestão adequadas à organizações industriais ou de serviços, as quais funcionam em economia de mercado visando o lucro.

Uma visão gerencialista de educação - baseada apenas nos índices dos indicadores educacionais - é uma visão distante daquela sonhada em boa parte dos Projetos Pedagógicos das escolas, que sinalizam uma gestão democrática na escola, prezando pela humanização e a formação de um cidadão mais crítico e reflexivo nas suas ações em sociedade. Santos e Sales (2012, p. 181) destacam a importância do princípio e da atitude

na reflexão presente em todos os sujeitos da escola, inclusive, na prática docente. A reflexividade docente e escolar como um todo diz respeito à não passividade da escola em relação às políticas externas e, articulada a todo o sistema, à criação de uma política própria, pensada pelo coletivo e planejada a partir do Projeto Político Pedagógico da escola. Neste projeto, enfocamos a pesquisa como um dos caminhos possíveis para um repensar de práticas pedagógicas e docentes.

Além disso, os autores destacam o desafio enfrentado, sobretudo a partir da década de oitenta, de se falar e de se pensar em escola democrática com projetos educativos alternativos, contrários à centralização de poder, geralmente, promovida pelas políticas públicas de cunho neoliberal capitalista. Nesse sentido:

buscar a autonomia da escola por meio da partilha de ideias, com oportunidade de deliberação; através da construção de um Projeto Político Pedagógico autêntico, com personalidade própria; e também por meio de grupos colegiados, constituídos por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, são caminhos pensados e trilhados atualmente pelas escolas que perseguem a gestão democrática (SANTOS; SALES, 2012, p. 172).

Nesse olhar competitivo e muito próximo das leis do mercado são ignorados os múltiplos fatores que interferem no desempenho nesses testes. Segundo Hypolito, Vieira e Leite (2012) a atual política educacional visa uma organização escolar, com suas relações políticas e pedagógicas, cada vez mais próxima das formas gerenciais da iniciativa privada. Nesse modo, o discurso de autonomia ganha espaço para responsabilizar o professorado e as escolas pelo sucesso ou pelo fracasso do processo educativo.

Essa realidade gerencialista na educação não é apenas brasileira. Em Portugal, segundo Afonso (2009c), é muito semelhante. Fica evidenciado na afirmação do autor sobre a educação portuguesa: “vivemos num país onde o Estado avalia as escolas, os professores e os alunos, mas onde nem o Estado nem as políticas públicas são suficientemente avaliados”.

Nesse sentido, Afonso (2010) relata que:

Na avaliação das escolas públicas portuguesas, as justificações oficiais referem a importância de “fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados”, a necessidade de “reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia”, o objetivo de “concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo” e a intenção de “contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas” (AFONSO, 2010, p. 345).

Os testes têm influenciado cada vez mais o trabalho docente em sala de aula. De acordo com Hypolito (1997), as formas de organização da escola impuseram um jeito de ser e agir ao profissional do ensino, que, como ser coletivo, foi historicamente construído e formado pelas relações sociais que se desenvolveram no interior do processo de trabalho na escola. De acordo com Ravitch (2011),

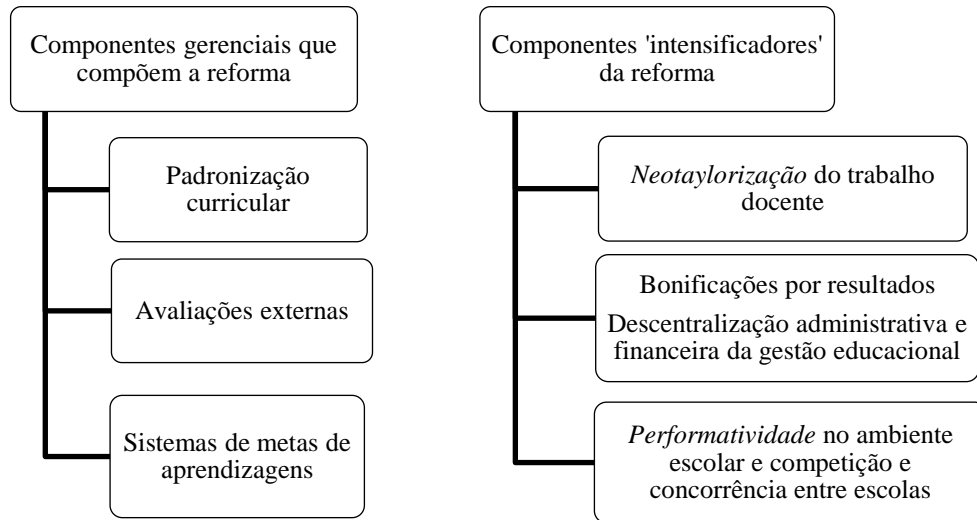
As nossas escolas não melhorarão se nós valorizarmos apenas o que os testes mensuram. Os testes que nós temos hoje proporcionam informações úteis sobre o progresso dos estudantes em leitura e em matemática, mas eles não podem mensurar o que mais importa na educação. Nem tudo o que importa pode ser quantificado. O que é testado pode em última análise ser menos importante do que o que não é testado, como a habilidade de um estudante de encontrar explicações alternativas, levantar dúvidas, buscar o conhecimento por conta própria e pensar de forma diferente. Se nós não valorizarmos os individualismos, perderemos o espírito de inovação, imaginação, investigação e divergência que tem contribuído poderosamente para o sucesso de nossa sociedade em muitos diferentes campos (RAVITCH, 2011, p. 252).

Além disso, na maioria dos contextos escolares brasileiros são as avaliações externas que, por meio de um recorte em suas matrizes de referências, estão orientando o que deve ou não ser ensinado em sala de aula. Isso se justifica, segundo Ball (2005, p.544) porque o “gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos”. Em outras palavras, o gerencialismo torna-se um “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva” (BERNSTEIN, 1996, p.75). A inserção da lógica de mercado na educação pública naturaliza a concepção de que tudo que envolve a educação pública pode ser equalizado em bens e produtos comercializáveis.

A aceitação dessa lógica encara a escola como uma empresa e promove a atuação de políticas de privatização e mercadorização da educação. Segundo Afonso, (2005, p.117) “a criação de um currículo nacional, o estabelecimento de normas-padrão e a realização de testes também a nível nacional” são condições prévias para implementar políticas gerencialistas no campo educacional.

Segundo Prado (2011) as reformas gerenciais na educação adotam uma série de componentes gerenciais que constituem e reforçam a reforma (Figura 1).

Figura 1 – Componentes das reformas gerenciais na educação



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base em Afonso (2005; 2003) e Prado (2011).

As políticas de padronização curricular relacionam-se tanto com as escolhas, por parte do governo, dos conteúdos para cada etapa do ensino, quanto para a decisão dos materiais didáticos. Essas políticas revelam a *neotaylorização* do trabalho docente, ou seja, a separação na escola entre os que gerem ou decidem e os que executam, ou seja, são geridos e não têm poder de decisão (AFONSO, 2003). A organização de um sistema de metas na educação, por sua vez, se refere ao desenho de um sistema que:

permite a responsabilização, perante a comunidade atendida por cada escola pública, e a sociedade de forma geral, de todos os envolvidos na prestação de serviços educacionais públicos. Esse sistema se concretiza por meio da definição de metas de aprendizagem por unidade escolar e para a rede de ensino ao longo do tempo (PRADO, 2011, p.265).

A avaliação educacional, externa e em larga escala, por meio da aplicação de testes padronizados objetivam “medir” e “avaliar” os níveis de proficiência dos alunos. A adesão de um sistema de avaliação da aprendizagem torna-se indispensável neste modelo de reforma gerencial, ao passo em que ela simboliza o principal instrumento de “medição” e “controle” da qualidade do ensino. Atrelados a esse sistema encontram-se a descentralização administrativa (fragmentação de responsabilidades por parte do Estado) e financeira da gestão educacional.

A partir do momento que o Estado deixou de ser provedor para ser regulador, exigindo o máximo da eficiência das suas ações, as avaliações externas ganharam força e se tornaram indicadores da qualidade, tendo como consequência direta a definição de *rankings* educacionais. Diante disso, veremos na próxima seção, como as avaliações externas exercem

um poder regulatório no campo das políticas públicas educacionais.

### **1.2.1 A avaliação externa como política pública de regulação**

O conceito de regulação educacional aqui utilizado foi baseado em Afonso (1998, 1999, 2001, 2002) e Barroso (2005, 2006). Segundo Barroso (2005, p.733) “a regulação é um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema”.

Assim, o processo de regulação abrange, não só, a produção de regras, mas também o (re)ajustamento da heterogeneidade de ações dos atores em função das mesmas regras. Devido à complexidade do sistema educativo existem múltiplas fontes, finalidades e modalidades de regulação que se distinguem em função não só da diversidade dos atores envolvidos, mas também dos seus interesses e estratégias.

Dentre as modalidades de regulação, Barroso (2006) identificou três níveis distintos, porém complementares de regulação: regulação transnacional, regulação nacional e a microrregulação local. No primeiro nível, mais amplo, temos a regulação transnacional como àquela que ocorre por meio das relações, reuniões e acordos estabelecidos com os organismos internacionais como, por exemplo, com o Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), entre outros.

No segundo nível temos a regulação nacional na qual o Estado exerce o controle e a influência sobre o sistema educativo por meio de legislações, projetos, programas e instrumentos como, por exemplo, as influências exercidas pelo PNE (legislação) e o IDEB (instrumento).

E no terceiro e último nível temos a microrregulação local que ocorre no interior dos sistemas de ensino e das escolas, por meio de ações ou estratégias que direcionam as políticas educacionais como, por exemplo, a aplicação da Prova Brasil - instrumento avaliativo utilizado como estratégia local nos municípios.

Diante desse contexto, entendemos que dentro do campo das políticas de avaliação externas e em larga escala<sup>4</sup> há um mecanismo de regulação misto, ou seja, devido à

---

<sup>4</sup> As avaliações externas também podem ser chamadas de avaliações externas e em larga escala. A avaliação é externa quando a sua elaboração é realizada fora do ambiente escolar, e apenas aplicada na escola. E em larga escala, quando avalia de maneira independente e comparável, ao longo do tempo, a educação de uma determinada região/localidade.

complexidade que envolve a Teoria de Regulação<sup>5</sup> a qual integra processos tanto políticos quanto econômicos na leitura da intervenção do Estado na economia, compreendemos que a estrutura desse mecanismo de regulação misto constitui-se por um *mix* de partes visíveis e invisíveis. Como partes visíveis temos a regulamentação de políticas públicas educativas, de leis e decretos, a responsabilização de professores pelo desempenho dos alunos obtidos nas avaliações externas e também, partes invisíveis, na forma e no efeito como, por exemplo, os mecanismos de conservação do poder de forças políticas, ideológicas e culturais, na condução política da nova gestão educacional.

Como sugere Ball (2004, p.1106) “o Estado passa do estatuto de provedor para o de regulador” e, no estabelecimento dessa nova atuação, a avaliação assume função central no cenário político. A partir do conceito de campo de Pierre Bourdieu<sup>6</sup> a avaliação além de um mecanismo regulador de políticas pode ser entendida, também, como campo político, ou seja,

“um lugar em que se geram, na concorrência entre agentes (...) produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de consumidores devem escolher” (BOURDIEU, 1989, p. 164).

Nas concepções de Broadfoot (1979), autora de *Assessment, Schools and Society* – um dos trabalhos pioneiros e referencial no campo da sociologia da avaliação – e Afonso (2005), são sugeridas duas importantes abordagens para análise sociológica da avaliação: uma que se refere ao estudo das práticas avaliativas que apoiam a aprendizagem do aluno e a certificação escolar; e outra que diz respeito à problematização das práticas avaliativas como formas de *accountability* aos níveis micro, meso e macro do sistema educativo (AFONSO, 2005, p. 16-17).

Por isso, a regulação não deve ser vista como um mecanismo isolado. Apesar de a ação estatal ser fundamental no mecanismo de regulação, ela se concatena com os mecanismos de regulação autônomos que ocorrem no interior das instituições. Destaca-se assim, a não linearidade e simultaneidade destas políticas, que configuram o modelo pós-burocrático de regulação entre os países, podendo se expressar, ou não, em maior ou menor intensidade, tendo em vista o contexto de cada um deles.

---

<sup>5</sup> Segundo Lindoso (2017, p. 66) a Teoria da Regulação integra processos políticos e econômicos na análise da intervenção do Estado na economia. A questão de fundo da teoria é identificar como as economias se expandem e se reproduzem, considerando as crises de acumulação e as relações sociais antagônicas, captando as diferenças e dinâmicas de cada fase do capitalismo, de forma geral e específica, em cada sociedade.

<sup>6</sup> O conceito de campo é um dos conceitos centrais na obra de Pierre Bourdieu Para Bourdieu a sociedade é vista como um espaço social cheio de campos cada esfera social é como um campo de jogo de futebol. Essa analogia permite-nos compreender que um campo é caracterizado pela disputa entre seus participantes, com em um jogo.

Em investigações realizadas por Barroso (2013) o autor analisa o modo como o local<sup>7</sup> tem vindo a afirmar-se como referencial das políticas educativas, no contexto da evolução do “Estado educador”: o local como lugar de aplicação; o local como lugar de inovação e mobilização; o local como lugar de decisão e construção de políticas. Nas palavras do autor,

“a criação da escola pública tornou-se, primeiro, um imperativo para a consolidação do Estado Nação e mais tarde, com o seu alargamento (principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial), um elemento essencial do desenvolvimento econômico. É neste contexto que surge a expressão “Estado Educador” para referir o papel que o Estado tem na educação, assegurando a sua orientação, a sua provisão e o controle sobre o seu funcionamento” (BARROSO, 2013, p.14-15).

Segundo Barroso (2006), o modelo de regulação pós-burocrático está organizado em torno de dois eixos: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado”. A partir da Figura 2, podemos notar que a regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo composto por múltiplas regulações (por vezes contraditórias) a que o sistema está sujeito (por parte dos professores, dos pais, da comunicação social, e de outros agentes sociais) e que torna imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração (BARROSO, 2005, p. 733-734). A fim de compreendermos a regulação no “Estado avaliador”, julgamos relevante abordar, mesmo que de maneira sucinta, alguns aspectos relacionados ao tema.

### 1.2.2 Estado avaliador

No período Pós-Guerra em meados do século XIX, com o as primeiras grandes conquistas no campo dos direitos sociais e dos direitos políticos – surge o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social, Estado-Providência) uma forma de organização política e econômica na qual o Estado é o agente regulamentador da economia e da sociedade tornando-se a principal fonte de fornecimento e financiamento do bem-estar social, garantindo serviços públicos e proteção à população. O *Welfare State* teve seu apogeu no período compreendido entre 1945-1975. Isto porque, segundo Pereira (2000, p. 123) foi nesse período que o Estado<sup>8</sup>

[...] recebeu o rótulo de "Bem-Estar", cunhado pelo bispo inglês William Temple para expressar as mudanças econômicas e políticas verificadas nos novos tempos de

<sup>7</sup> Segundo Barroso (2013, p.14) o local é visto simultaneamente como lugar de aplicação, de participação, de interdependência e de concorrência, no confronto de lógicas tão distintas, como as que tentam preservar o papel e a ação do Estado, através da contextualização territorial das políticas e do incentivo à sua modernização, às que visam a sua diminuição, numa perspectiva neoliberal.

<sup>8</sup> Na literatura há designações, dependendo do ponto de vista científico, de "Estado de Bem-Estar" ou de "Mal-Estar". Aqui, não aprofundaremos essa discussão, apenas pontuamos a existência do período que antecedeu o “Estado avaliador”.



paz e que, para ele e muitos outros, estavam transformando a sociedade capitalista.

Com a emergência do neoliberalismo, a política de bem estar social se desfaz: o Estado se submeteu ao mercado, e as forças políticas e ideológicas neoliberais (Nova Direita) contrárias ao *Welfare State* impulsionaram mudanças que desencadearam na sua crise e declínio. As transformações ocorridas nas funções estatais após o declínio do *Welfare State* deram lugar a um novo tipo de Estado, que passa a ser denominado por muitos estudiosos como “Estado avaliador”.

Segundo Dias Sobrinho (2002), as avaliações sempre estiveram presentes nas políticas educacionais, pois os governos contavam com informações, mesmo sem acesso às sofisticadas tecnologias, para conhecer o desenvolvimento e os custos de seus programas. Além disso, o autor destaca, então, a mudança na ênfase dada à avaliação durante o período de transição do *Welfare State* para o neoliberalismo. A avaliação que tinha como foco analisar a eficácia dos programas estatais, a fim de torná-los melhores e mais produtivos em termos sociais, passa a ter como foco o controle e a racionalidade econômica, com o objetivo de cortar gastos, rebaixar a fé pública e incentivar a adoção da competitividade do mercado. Para o autor,

As avaliações praticadas pelos Estados avaliadores são nitidamente instrumentos de poder. [...] O que mais importa é que os rendimentos possam ser comparados, permitam que as instituições e que os indivíduos sejam classificados hierarquicamente, segundo critérios objetivos, tanto para supostamente orientar os clientes do quase-mercado educacional e alimentar e alimentar a competitividade quanto para instrumentalizar o exercício do poder controlador do governo (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 175).

A mudança do modelo de estado de bem estar social para o modelo de estado mínimo, provoca uma descentralização que propõe, entre outras iniciativas, a gestão democrática da escola e a intensificação das políticas de avaliação. Tais ações políticas ocorrem num contexto em que as ações do estado são caracterizadas pela expressão utilizada por Afonso como Estado Avaliador (MALLMANN; EYNG, 2008).

A reforma da administração pública brasileira acompanhou a mesma linha de reformas implementadas na Europa, Estados Unidos e América Latina - consolidando as funções de regulação e de controle estatal. Além disso, redesenhou o papel do Estado descentralizando serviços sociais e de infraestrutura às esferas estadual e municipal.

Nessa releitura de Estado brasileiro, a política de avaliação nacional adotou um caráter regulatório com a finalidade de acompanhar e monitorar desempenhos para identificar possíveis falhas no sistema educacional. É dentro desse contexto que é inserido o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Os resultados apurados no SAEB, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e

abandono - identificadas pelo Censo Escolar - compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os dados do IDEB de 2005 a 2017 revelam que os estudantes do ensino fundamental, apresentam índices satisfatórios nos anos iniciais e insatisfatórios nos anos finais, em todo o Brasil. Apontamentos das possíveis razões para que ocorram essas disparidades entre as notas do IDEB serão apresentadas no capítulo IV dessa tese.

As políticas públicas educacionais aqui analisadas baseiam-se, principalmente, na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 e no Plano de Desenvolvimento (PDE) lançado em conjunto com o decreto nº 6.094 em 2007.

Tal decreto dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), pela União Federal, em regime de colaboração com os municípios, o distrito federal e os estados, a instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

No que diz respeito aos processos de avaliação e gestão da educação básica a CF de 1988 em seu artigo 206 expressa no inciso VI - os princípios da gestão democrática do ensino público na forma da lei e no inciso VII - a garantia do padrão de qualidade. E para garantir o princípio da qualidade tem-se como atribuição da União na LDB 9394/96 no Art. 9º:

VI – Assegurar processo Nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Ainda na LDB, a gestão democrática da educação básica é regulamentada no Art. 14 o qual expressa que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforma os seguintes princípios:

I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - Participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

O PDE, primando por uma educação básica de qualidade, em conformidade com o decreto 6.094 e o PMCTE - dispõem 28 (vinte e oito) diretrizes para a educação. Além disso, o mesmo decreto define o IDEB, como indicador de qualidade para a educação básica, no seu Art. 3º:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007).

É preciso refletir sobre a elevação do IDEB a indicador de qualidade da educação nacional, uma vez que esse índice combina dois elementos em sua composição: o desempenho dos alunos no SAEB e o fluxo escolar. Esses dois elementos são considerados incipientes para determinar a qualidade educacional do país, visto que nesse cálculo não são levados em consideração informações como o nível socioeconômico e cultural dos alunos, a formação docente, a valorização docente, as condições de trabalho docente, a gestão e a infraestrutura escolar, entre outros.

O IDEB - além de indutor de políticas públicas - caracteriza-se, hoje, como um propositor de ações nas escolas. E ainda que seja um indicador de resultado, e não de qualidade, é a partir da aferição e da divulgação dos seus resultados que são impulsionadas iniciativas para melhoria da qualidade da educação.

### 1.2.3 Quase-mercado em Educação

Em educação, como observa Dale (1994, p.112) “o termo *mercado* é mais conotativo do que denotativo. Opera como uma metáfora ou *slogan* mais do que um guia explícito e detalhado para ação”. Quando se fala de “mercadorização da educação”, Afonso (2005) entende que se trata da implementação de mecanismos de “liberalização” no interior do sistema educativo. Em outras palavras, é uma forma bastante específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos (AFONSO, 2005).

O emprego do conceito de quase-mercado para interpretar as alterações em andamento na educação pública, segundo Sousa e Oliveira (2003, p. 890) permite compreender a aplicação, na gestão dos sistemas educacionais, dos princípios e valores da iniciativa privada.

Afonso (2005) apoia-se nas perspectivas de Michael Apple para justificar sua análise sobre os quase-mercados em educação: para Apple, a criação de um currículo nacional, o estabelecimento de normas-padrão e a realização de testes também a nível nacional são mesmo condições prévias para que se possam implementar políticas de privatização e mercadorização da educação (AFONSO, 2005, p. 117).

Ao passo que o Estado reforça o seu poder de regulação e retoma o controle sobre o currículo escolar, a avaliação torna-se um suporte aos processos de *accountability* relacionados aos resultados educacionais, passando estes a serem mais importantes do que os

próprios processos pedagógicos.

A ideia da introdução do pressuposto teórico de um “mercado educacional” serviria para consolidar a dissociação entre o Estado e a oferta escolar, dentro de um sistema educativo competitivo em que os consumidores (pais e alunos) decidiriam o lucro e a eficiência do mercado (escola). Porém, o problema enfrentado com essa expressão é que em um ensino com caráter público, a livre decisão não é compatível com a realidade de todo o público alvo - “existindo um mercado só para alguns” (BALL, 1995).

Neste caso, a concepção econômica clássica de mercado torna-se insuficiente, uma vez que a educação ainda é administrada e regulada pelo Estado. Assim, a solução encontrada foi adotar a expressão “quase-mercado”. Porém, não podemos esquecer que o “quase-mercado”, ainda é “mercado”, segundo Felipe (2009, p.7) porque:

[...] substitui o monopólio estatal com a introdução da competitividade na prestação de serviços públicos; é “quase” porque se diferencia do mercado convencional de diferentes maneiras, em particular, não procurar a maximização dos lucros e a estrutura de sua propriedade não é clara.

A mercadorização da educação agrega elementos do mercado e da economia às escolas como, por exemplo, o incentivo a um regime de *performatividade*. Segundo Ball (2005, p. 543) a *performatividade* é

é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção.

A *performatividade* é alcançada mediante a elaboração e publicação de indicadores e informações, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar. A *performatividade*, nesse sentido, está interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de “autonomia” econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade “autônoma” desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial (BALL, 2005, p. 544).

Em síntese, as mudanças nas políticas avaliativas foram marcadas pela introdução de mecanismos de mercado. Por isso, nesse contexto político, o controle sobre os resultados escolares não é subordinado, nem se restringe, a uma mera lógica burocrática – o que torna a atuação do Estado nesse campo claramente distinta das estratégias adotadas em outras épocas e em outros contextos históricos (AFONSO, 1999, p.148).

Não se pretende afirmar aqui que a existência das avaliações externas não seja importante para qualificar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas. Porém, a lógica de quase-mercado por trás desses processos avaliativos, vem transformando a qualificação da educação em uma área desértica que, no contexto da prática, desvaloriza os seus atores, e supervaloriza os resultados. E o que deveria servir como mecanismo de reflexão sobre os problemas educacionais, acaba por servir como pauta para a mídia com a divulgação de *rankings* das melhores e piores escolas.

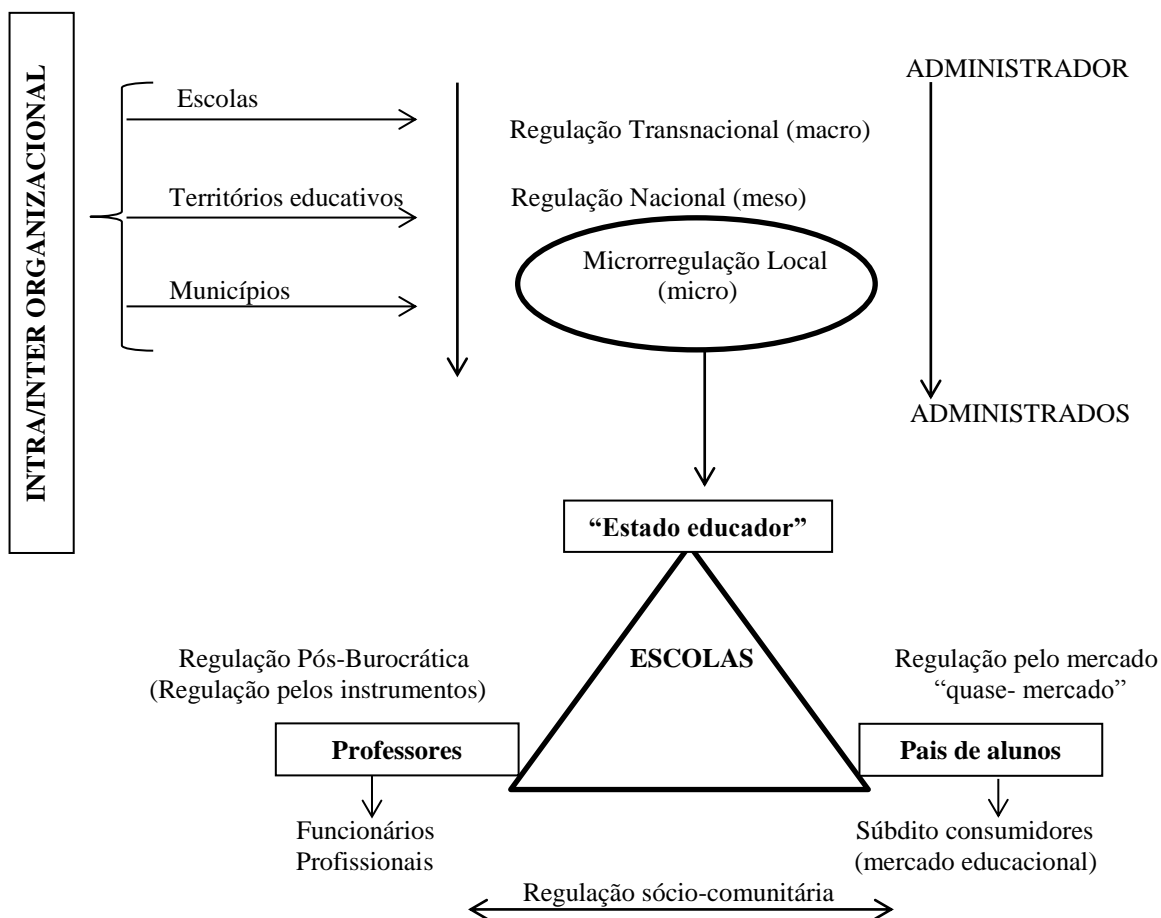
O efeito cascata provocado pelas políticas de avaliação em larga escala, da forma como estão organizadas, antes de contribuir para uma melhora na qualidade da educação brasileira, acaba prejudicando aquelas escolas que já sofrem com variáveis que não são consideradas por tais políticas como: o nível socioeconômico, a localização geográfica, capacitação do corpo docente, entre outros. Nesse sentido, Mallmann e Eyng (2008) expressam que quando a avaliação torna-se

[...] padronizada nacionalmente e com caráter controlador é a desconsideração das especificidades enquanto aspectos: geográficos, sociais, econômicos estruturais e de formação dos profissionais da educação. Fatores que interferem no processo pedagógico e necessitam ser analisados e considerados no processo de avaliação das escolas de educação básica.

Afinal, para quê e para quem falamos e pensamos sobre qualidade educacional? É possível pensarmos em qualidade antes de resolvermos o abismo da equidade que ainda existe no nosso país? Quando discutimos sobre qualidade e *rankings* educacionais e não mencionamos a carência de oportunidades iguais, expressas na Constituição Federal de 1988, mas que no contexto da prática, ainda estamos procurando-as, parece uma incoerência.

A seguir, apresenta-se um esquema sobre o processo de construção da ordem educativa territorial a partir dos modos de regulação das políticas públicas educacionais, descritos acima.

Figura 2 – Modos de regulação das políticas educacionais



Fonte: Elaborado pela autora (2019), a partir das leituras de Barroso (2005, 2006).

Segundo Barroso (2002), diante das características do modo de regulação nacional referente a cada polo do triângulo, alianças bipolares são realizadas entre: Estado educador e professores, Estado educador e pais de alunos e professores e pais de alunos – resultando no que o autor denomina de terceiro excluído.

Para Barroso, o ‘terceiro excluído’ ratifica diferentes modos de regulação: burocrática – quando ocorre à exclusão dos pais, e a relação incide apenas entre o Estado e os professores; mercadológica – quando ocorre a exclusão dos professores; e, comunitária – quando ocorre a exclusão do Estado. É a partir desse contexto que se justifica a necessidade de encontrar novas formas de regulação institucional que sejam harmônicas com a dinâmica dos processos sociais de regulação. Nesse sentido, o autor sugere um novo equilíbrio entre o Estado – os professores – e os pais dos alunos (incluindo a comunidade em geral) na administração e na regulação local da escola pública. A esse tipo de regulação o autor denomina de regulação sócio-comunitária.

Em relação às classificações e funções das avaliações é recorrente nos trabalhos de

Bloom (1993) e doutros estudiosos da área a classificação da avaliação escolar na perspectiva da aprendizagem e da sua funcionalidade em três tipos: diagnóstica, formativa e somativa. Segundo Bizzo (2015, p. 209) na perspectiva da aprendizagem a avaliação diagnóstica se dispõe:

a recolher um conjunto de indicadores que possam criar uma base para aclarar uma dada situação. Como regra, a avaliação diagnóstica tende a ser pontual, uma vez que é amostral e rápida, tendo como um de seus objetivos embasar a tomada de decisões em relação ao planejamento de ações educacionais [...].

Da mesma forma, o autor descreve a avaliação somativa como pontual, uma vez que “pretende recolher um conjunto mais extenso e cumulativo de evidências do grau de sucesso dos estudantes em uma etapa ou conjunto de etapas de atividades educativas” (BIZZO, loc.cit.). Já na avaliação formativa o autor destaca a pretensão em também se recolher evidências sobre o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, “mas entendendo-o como processo contínuo, que inclui os próprios rituais de avaliação, oferecendo a oportunidade de o aluno consolidar suas conquistas no processo” (Ibid.; p.210).

A função diagnóstica da avaliação é utilizada tanto em avaliações internas-aquelas preparadas pelo professor - normalmente, no início do processo de ensino e aprendizagem com o propósito de conhecer os contextos de partida de cada turma. Quanto em avaliações externas - elaboradas fora do ambiente escolar - as quais permitem traçar diagnósticos locais (por escola), municipais (por município), estaduais (por Unidades de Federação) e nacionais (por país).

A avaliação formativa é aquela que acontece durante o processo de ensino e aprendizagem, tendo como objetivo orientar e intervir para solucionar possíveis dificuldades encontradas pelos estudantes e proporcionar posteriores aperfeiçoamentos de estratégias pedagógicas, não tendo finalidade classificatória.

E a avaliação somativa é aquela realizada no final de uma etapa de ensino e aprendizagem ou de realização de um programa ou projeto, tem a finalidade de apurar o nível de aproveitamento, a execução dos objetivos, viabilizando o monitoramento e o controle dos resultados pelos gestores. Com relação às avaliações externas e em larga escala o Quadro 8 descreve as principais funções desse tipo de avaliação:

Quadro 8: Funções e modalidades das avaliações externas e em larga escala

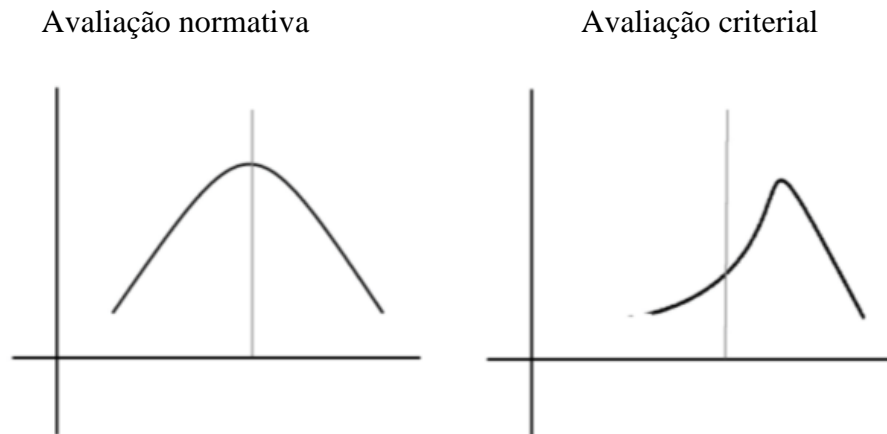
<b>Quanto às funções</b>
Autoavaliação: é um processo participativo, de recolha e distribuição de informação, com funções de autoconhecimento e de autorregulação.
Credenciamento: processo que subsidia o ingresso no mercado de trabalho ou na educação superior como, por exemplo, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).
Prestação de contas: apresentar informações sobre a qualidade do ensino ofertado aos diferentes públicos interessados.
<b>Quanto à aplicação</b>
Transversal: quando se faz um recorte selecionando-se o período de escolaridade que se pretende avaliar, por exemplo, todos os alunos que estão terminando o 5º/9º anos do ensino fundamental.
Longitudinal: quando acompanha um mesmo grupo de estudantes ao longo de vários anos, identificando o progresso na aprendizagem de cada um deles.
<b>Quanto às modalidades</b>
Normativa: é mais frequente nas avaliações que utilizam testes padronizados e quando a análise centra-se no rendimento geral de um grupo relacionado à média local, regional e/ou nacional. Essa é avaliação considerada mais adequada quando a competição e a comparação são os pilares da proposta educacional.
Criterial: tem o foco no estudante e baseia-se nas metas estabelecidas pelas instituições de forma individual ou por localidade (estado, município ou região).
<b>Quanto à escolha do público alvo</b>
Amostrai: quando a intenção é a de auxiliar os órgãos responsáveis sobre o progresso do sistema educacional, selecionando-se uma amostra representativa do universo que se pretende avaliar.
Censitária: quando o objetivo é fornecer informações para subsidiar as escolas em seu trabalho e possibilita que os gestores conheçam as realidades de outras instituições de ensino que compõem a rede.

Fonte: Elaborada pela autora (2019) com base nas leituras de Afonso (2005).

Com relação aos resultados esperados pelas avaliações normativas e criterial apresentamos a Figura 3 proposta por Bizzo (2015, p.209) retrata dois gráficos que exemplificam os resultados esperados por essas avaliações em situações consideradas bem-sucedidas de ensino. Na avaliação normativa (esquerda) espera-se que as notas dos estudantes acompanhe uma distribuição normal, com metade dos estudantes acima da média, indicada pela linha cinza, que segundo Bizzo (2015, loc.cit.) “pode não ser necessariamente o mínimo a ser alcançado pelo grupo para fins de aprovação, por exemplo”. Na avaliação criterial (direita), espera-se que a curva esteja transposta para o lado do maior sucesso dos estudantes, acima do limite definido previamente como mínimo (linha cinza).



Figura 3 - Representação gráfica dos resultados esperados nas avaliações normativa e criterial



Fonte: Bizzo (2015, p. 209).

#### 1.2.4 Prova Brasil como instrumento de regulação do Estado

A centralidade da avaliação externa, no contexto das políticas educacionais contemporâneas, estabelece a ocorrência de mecanismos de regulação. O Estado avaliador exerce a função regulatória das políticas educacionais, por meio da prescrição de leis/decretos e do controle sobre os resultados, descentralizando a execução das tarefas e responsabilizando as escolas e os professores pelos resultados obtidos.

Segundo Afonso (2005) uma característica do Estado Avaliador é o controle sobre os currículos escolares, existindo um vínculo entre currículos e a padronização das avaliações externas. Segundo o autor, quando nos referirmos ao Estado avaliador nos dirigimos ao *ethos* competitivo assumido pelo Estado neoliberal. O Estado avaliador assume a lógica do mercado, importando exemplos da gestão privada para o setor público.

O autor destaca ainda, que essa lógica de mercado com ênfase nos resultados e nos produtos, acaba desvalorizando o processo. Logo, migra-se de um sistema que responsabiliza as pessoas por processos, para sistemas que responsabilizam pessoas por resultados – a *performatividade* descrita por Stephen Ball. Diante disso,

[...] sem resultados mensuráveis (que devem ser tornados públicos) não se consegue estabelecer uma base de responsabilização (*accountability*) credível, tornando-se igualmente mais difícil a promoção da competição entre setores e serviços – em ambos os casos, duas dimensões essenciais das novas orientações políticas e administrativas (AFONSO, 2005, p.146).

Para fins de registro, os níveis macro, meso e micro, mencionados anteriormente, abrangem contextos educacionais nacionais, estaduais, municipais e locais, respectivamente.

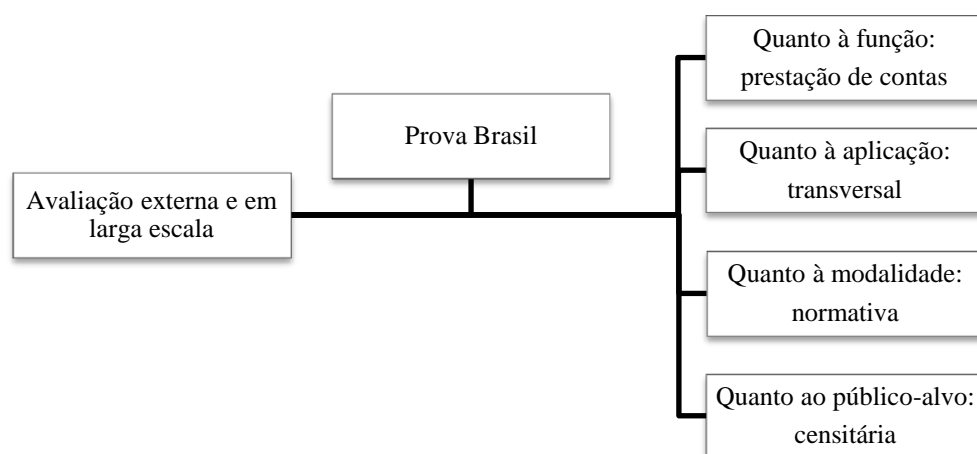
E para fins de diálogo e discussão nesse trabalho, nos debruçaremos sobre os impactos da política de *accountability* ao nível municipal/local. Para isso, a avaliação externa escolhida é a Prova Brasil, instrumento com caráter regulatório que tem pautado políticas públicas e impactado diretamente a gestão escolar de escolas municipais.

A Prova Brasil caracteriza-se quanto a sua estrutura (Figura 4) como uma avaliação normativa, uma vez que emprega testes padronizados em que o foco da avaliação é o grupo de estudantes de determinadas instituições e como resultados, produz uma média de desempenho – estimulando comparação e competição entre escolas. Quanto à aplicação, é uma avaliação transversal, pois faz um recorte no período de escolaridade que se pretende avaliar, ou seja, todos os alunos que estão terminando o 5º/9º anos do ensino fundamental. Em relação ao público alvo, é uma avaliação de caráter censitário, pois os resultados servem como informações para auxiliar as escolas em seus trabalhos.

Diante disso, percebe-se que a Prova Brasil tem auxiliado na regulação, como a discutida por Barroso (2006), pois a partir dos resultados dessa avaliação, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação podem (re)definir ações direcionadas a promoção da qualidade e a redução das desigualdades existentes.

Além disso, os resultados são publicizados e ficam disponíveis para que, a sociedade possa acompanhar a implementação de políticas pelas diferentes esferas de governo. No caso da Prova Brasil, ainda pode ser analisado o desempenho específico de cada rede de ensino e do sistema como um todo das escolas públicas das zonas urbanas e rurais do país.

Figura 4 – Esquema da estrutura da Prova Brasil



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

As políticas educacionais implementadas a partir 1988, descentralizam e redistribuem responsabilidades entre as esferas administrativas, destacando a importância do local, a partir

da municipalização da educação.

A constituição de 1988 introduziu os princípios da descentralização e municipalização, reconhecendo o município como instância administrativa. No campo educacional da Constituição no art. 211, proporciona-se aos municípios a organização dos seus sistemas de ensino em colaboração com a União, os Estados e o Distrito Federal.

De acordo com o Art. 30, inciso VI, os municípios devem manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. Assim, por meio dessa colaboração, os municípios podem administrar seus sistemas de ensino, definindo normas e metodologias pedagógicas que se articulem e se adaptem melhor às suas realidades.

O aumento da autonomia administrativa na esfera municipal - proveniente da descentralização de responsabilidades - foi diretamente proporcional ao aumento da cobrança para a realização de avaliações externas pelas secretarias municipais de educação (monitoramento do Estado) e condição necessária para a prestação de contas (informações, justificativas e divulgação dos resultados) e da responsabilização (positiva ou negativa).

A Avaliação externa deveria redirecionar seus objetivos no intuito de observar o que o aluno aprende, o que o aluno deveria aprender e o que ele não aprendeu. De acordo com Caetano et. al (2015) observa-se que há grande equiparação de pontuação, enquanto o objetivo prima por qualidade, dois pontos totalmente diferentes, qualidade e pontuação podem trazer consequências negativas à educação.

Nesse sentido, a escola busca veementemente que o aluno consiga alto desempenho nas avaliações externas sem se importar com os meios escolhidos para tal fim, o que acaba desencadeando uma série de equívocos a partir dessa lógica. Segundo Silva e Brasil (2018, p. 250):

“[...] o ensinar assume como finalidade preparar o aluno para o teste, sendo conduzido com vistas a alcançar metas, ao invés de perseguir a aprendizagem e a nota obtida nessas sistemáticas de avaliação vale mais do que o saber, pois ela assegura (ou não) aquela elevada posição no *ranking* ou até mesmo aquela tão sonhada bonificação”.

Podemos afirmar que um dos impactos da política de *accountability* na educação está diretamente relacionado com a (re)definição do que significa ensinar. Segundo Ball (2012, p.45) “por um lado os professores estão preocupados com o fato de que o que fazem não será representado nem valorizado dentro das métricas de responsabilização e, do outro lado, com o fato de que essas métricas, se levadas a sério, distorcerão ou ‘tornarão oca’ a sua prática”.

Na prática, os resultados das avaliações externas protagonizam o papel de tradutoras

da qualidade educacional uma vez que fornecem um diagnóstico do desempenho dos alunos. Essas avaliações são úteis como dados e informações para análises mais detalhadas do que se tem e o que se quer. Porém, não devem ser pensadas, elaboradas e usadas como e para recompensas e ou punições a professores e escolas.

As avaliações externas como estão estruturadas hoje, funcionam muito mais como uma fiscalização do trabalho dos professores, do que como políticas públicas com retorno concreto as escolas. A implementação de uma gestão por resultados em um sistema educacional, em especial o do Brasil, aparenta ter menos relações e preocupações com questões propriamente educativas e muito mais com questões financeiras e mercadológicas em busca de uma nova governabilidade para a educação pública.

A falta de confiabilidade no trabalho do professor é lida nas entrelinhas dessas avaliações, uma vez que são necessárias avaliações, por vezes, anuais, a nível nacional, para monitorar o trabalho dos professores. Dentro da paisagem neoliberal a lógica de desempenhos mensuráveis é o mecanismo-chave da gestão educacional. A questão é: monitora-se para quê e para quem? Será que não estamos cada vez mais nos tornando legíveis e calculáveis ao invés de memoráveis?

*O atual cenário das políticas públicas educacionais brasileiras indica que a entrada da accountability no contexto educacional pode ser entendida mais do que um gerenciamento financeiro, pode ser considerada também como uma forma de gerenciamento político, como veremos no capítulo 2.*



## 2 A POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO: O ENSINAR PARA O TESTE

*Os testes têm seu lugar no mundo educacional como uma ferramenta de pesquisa. O grave problema é que eles foram sequestrados pelo mercado e pelo mundo dos negócios e nele, as suas naturais limitações são ignoradas (Freitas, 2012c, p.58).*

Neste capítulo, iniciamos apresentando os aspectos conceituais do termo *accountability*, bem como as influências da política de *accountability* no contexto educacional, citando experiências internacionais. Além disso, apresentamos as implicações das avaliações externas no currículo escolar e no trabalho docente, bem como o favorecimento a emergência das relações entre o público e o privado na escola.

### 2.1 POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY*: ASPECTOS CONCEITUAIS

O termo *accountability*, de origem inglesa, está presente na literatura mundial há quase um século. Assim como outros vocábulos em inglês, o termo *accountability* é de difícil equivalência na língua portuguesa. Diante disso, para fins desta tese o termo *accountability* não será traduzido. O primeiro artigo publicado sobre o tema data de 1923 e abordava a economia política da Alemanha em uma perspectiva sociológica. No entanto, estudos sobre esta temática têm lugar cativo em diversas áreas do conhecimento, como ciências contábeis, direito, sociologia, publicidade, educação, saúde e principalmente em pesquisas de administração pública e ciência política.

No Brasil, o primeiro artigo abordando as angústias e dificuldade na tradução do vocábulo *accountability* data de 1990 no escrito de Anna Maria Campos intitulado “*Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?”. Este artigo apesar de ter sido publicado há quase três décadas na Revista de Administração Pública (RAP), permanece pertinente e atual.

O termo *accountability* está presente no contexto político mundial, apesar de seu conceito ser complexo de ser definido. Segundo Mulgan (2000) é um termo subexplorado e em expansão. Schedler inquieta-se com as possíveis variações de significados relacionados a conceitos comparativos, uma vez que “na ciência política comparativa, como na política internacional, há uma preocupação perene com as mudanças e desvios semânticos. Os conceitos quando mudam de contexto, de linguagem, de cultura, muitas vezes mudam seus significados” (SCHEDLER, 2004, p.10, tradução nossa).

No cenário educacional, o termo *accountability* está presente na literatura americana desde a década 1970 (AFONSO, 2012). No Brasil, o processo de internacionalização das

reformas educacionais passa a introduzir medidas de impacto na educação a partir de 1990 (FREITAS, 2012a; BROOKE, 2006) e desde então, a política de *accountability* vem sendo discutida a partir de uma variedade de abordagens e perspectivas nem sempre convergentes e comumente associadas a um discurso pouco democrático e orientadas por reformas na administração pública (SCHNEIDER; NARDI, 2014).

No Brasil, as avaliações externas e em larga escala da Educação Básica<sup>9</sup> estão atualmente atreladas a uma política de *accountability*, uma vez que propiciam a obtenção de resultados comparando diferentes realidades, sejam elas nacionais ou internacionais, a fim de qualificar, por meio de notas, o ensino. Afonso (2009b, 2010) defende que, em virtude dos vários modelos de *accountability* em construção em diversos países, é necessária uma reflexão mais aprofundada e crítica acerca do conceito de modo a superar visões reducionistas nas políticas educativas. Já na visão de Freitas (2013) as influências e impactos dos modelos de políticas de *accountability* nos sistemas educacionais são complexos. Segundo o autor:

(...) Uma coisa é a cultura de avaliação que defendemos, outra coisa é a cultura de auditoria que a *accountability* traz. São duas coisas diferentes. Sou favorável à cultura da avaliação, mas não sou favorável à cultura da auditoria – auditoria pesada em cima da escola, dos profissionais, das redes. Há outras maneiras de nos relacionarmos com esses profissionais. Não precisa ser pela via da auditoria. Então, o embate é este: recusamos a cultura de auditoria, mas aceitamos a cultura de avaliação. São duas formas diferentes de ver a questão (FREITAS, 2013, p. 350).

Ressaltamos que os autores Almerindo Janela Afonso e Luiz Carlos de Freitas apesar de apresentarem ideias similares sobre as avaliações externas e a política de *accountability* – estas partem de pontos de vistas diferentes. Freitas (2013) utiliza a responsabilização como sinônimo de *accountability* – o que não ocorre com Afonso (2009a, 2009b, 2010) – além de expressar uma clara negação a qualquer forma de avaliação externa ou atribuição de responsabilidade a professores e escolas. Já para Afonso a avaliação e a *accountability* não são necessariamente incompatíveis.

A partir de uma revisão na literatura, apresentamos os quadros teóricos 9 e 10.

---

<sup>9</sup> Embora utilizemos a expressão ‘educação básica’, salientamos que as considerações tecidas nesse trabalho não abrangem a educação infantil, que integra este nível de ensino. Destacamos, também, a proposta em curso de uma avaliação externa para a educação infantil. Para mais informações acessar: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&Itemid=30192)>



Quadro 9 - Tipos de *accountability* a partir de visões política, econômica e social do termo

<b>Autores/ País de Origem</b>	<b>Área do conhecimento</b>	<b>Formas de Accountability</b>	<b>Proposições conceituais</b>	<b>Ano</b>
Guilherme O'Donnell/ Argentina	Ciência Política	Vertical	Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia (p.28).	1998
		Horizontal	Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o <i>impeachment</i> contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado (p.40).	
Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz/ Argentina	Ciência Política	Social	A <i>accountability</i> social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseada nas ações de uma ampla representação de associações e movimentos de cidadãos, além de ações midiáticas (p.32, tradução nossa).	2001
Ruth W. Grant e Robert O. Keohane/ Estados Unidos	Ciência Política	Hierárquica	Superiores podem remover subordinados do cargo, restringir suas tarefas e espaço para discricção, e ajustar suas compensações financeiras (p.36, tradução nossa).	2005
		Supervisão	Refere-se a relações entre organizações onde uma organização atua como principal em relação aos agentes especificados. O BM e o FMI estão sujeitos a supervisão por estados e por instituições dentro dos estados (p.36, tradução nossa).	
		Fiscal	Descreve mecanismos através dos quais agências de financiamento podem exigir relatórios, e em última instância podem sancionar as agências que são financiadas (p.36, tradução nossa).	
		Legal	Refere-se à exigência de que os agentes cumpram regras formais e estejam preparados para justificar suas ações em tribunais ou arenas quase judiciais (p.36, tradução nossa).	
		Mercado	É destinada para investidores e consumidores, cuja influência é exercida no todo ou em parte através dos mercados (p. 37, tradução nossa).	
		Pares	Surge como resultado da avaliação mútua das organizações por parte de seus colegas. ONGs, por exemplo, avaliam a qualidade das informações recebem de outras ONGs e a facilidade de cooperação (p.37, tradução nossa).	
		Reputação Pública	É uma forma generalizada porque a reputação está envolvida em todas as outras formas de responsabilizações (p.37, tradução nossa).	

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Quadro 10 – Quadro teórico contendo autores que abordam o conceito de *accountability*

<b>Autores</b>	<b>País de Origem</b>	<b>Área do conhecimento</b>	<b>Percepção do conceito de “<i>accountability</i>” na administração pública</b>	<b>Ano</b>
Richard Mulgan	Austrália	Ciência Política	Termo em expansão (p.555, tradução nossa). É um termo complexo e parecido com um camaleão que tem agora um lugar comum dentro da literatura da administração pública (p.555, tradução nossa).	2000
Andreas Schedler	Áustria	Ciência Política	Conceito amplo, abrangente. Abrange três maneiras diferentes de prevenir e corrigir o abuso do poder público: informação ( <i>monitoring</i> ), justificação ( <i>justification</i> ) e imposição/sanção ( <i>enforcement</i> ) (p.14, tradução nossa).	1999
Mark Bovens	Holanda	Ciência Política	A <i>accountability</i> é um desses conceitos dourados que ninguém pode ser contra. É cada vez mais utilizado no discurso político e nos documentos políticos, porque transmite uma imagem de transparência e confiabilidade. No entanto, é um conceito muito evasivo porque pode significar muitas coisas diferentes para diferentes pessoas, como alguém que estuda a prestação de contas logo descobrirá (p.5, tradução nossa).	2006
<b>Autores</b>	<b>País de origem</b>	<b>Área do conhecimento</b>	<b>Percepção do conceito de <i>accountability</i>” no campo Educacional</b>	<b>Ano</b>
Almerindo Janela Afonso	Portugal	Sociologia da Educação	O conceito de <i>accountability</i> é, em geral, polissêmico e denso (2009b, p.14). Defende um “modelo de <i>accountability</i> ancorado em três pilares estruturantes (avaliação, prestação de contas e responsabilização)” (2009a p.58). [...]formas parcelares de <i>accountability</i> são ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada (2009a, p. 60).	2009a; 2009b;
Nigel Brooke	Inglaterra	Sociologia da Educação	Defende uma política de <i>accountability</i> educacional como sendo uma “tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de consequências para a escola ou para os professores individuais, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais” (p.54).	2008

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A composição conceitual apresentada nos quadros acima corrobora para o primeiro entendimento necessário quando falamos em políticas de *accountability*: a dissociação do significado dos termos controle e *accountability*, uma vez que não sinônimos. Também é preciso compreender que avaliação e *accountability* também não são sinônimos.

Entendemos, assim, *accountability* como um conceito complexo que, da mesma forma que reúne, requer uma série de fatores para se constituir como um sistema/modelo. Para a formulação de um conceito de *accountability* é necessário entendermos que esse vocábulo de língua inglesa, tem em seu radical “*account*” o significado “conta”. E, de acordo com o

dicionário Oxford a palavra *accountability* significa - responsabilidade da qual se deve prestar contas.

Partindo dessa ideia, percebe-se que há uma associação entre prestação de contas e responsabilização desde o radical de origem da palavra. A prestação de contas é referida quando surge a necessidade de justificar e publicizar decisões e ações de agentes públicos, os quais dependendo de suas ações podem ser responsabilizados.

De acordo com Schedler (1999), o conceito de *accountability* política assume um conceito bidimensional – *answerability* e *enforcement*. A primeira dimensão, informacional e de monitoramento, implica em informar respostas e justificar ações enquanto que a segunda dimensão considera como alternativa a possibilidade de impor sanções/ imposições, de forma a responsabilizar (positiva ou negativamente) os envolvidos. Cabe destacar que essas sanções nem sempre são negativas, podem se constituir em forma de bonificações e ou prêmios. Diante disso, o “controle” torna-se inerente a *accountability*.

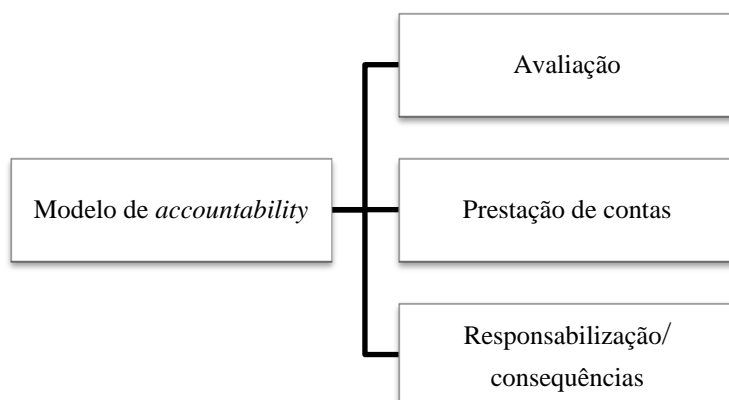
O'Donnell (1998) faz uma classificação organizacional da *accountability*, diferenciando-a em vertical e horizontal. Associada à versão vertical estão eleições e reivindicações sociais. Já a versão horizontal é definida pelo autor como “a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Devido a essa multidimensionalidade do conceito de *accountability*, Afonso (2009b) sugere não traduzir o termo, pois assim reforça a ideia de que deve significar algo mais do que prestação de contas. Para Afonso (2009a), que analisa a *accountability* sob o olhar da Sociologia da Educação, é necessário uma articulação e integração entre o que ele considera os três pilares estruturantes de um modelo<sup>10</sup> de *accountability* na educação (Figura 5). Para o autor, na ausência de um desses pilares, teríamos apenas formas parcelares/parciais de *accountability* e não um sistema completo.

---

<sup>10</sup> O modelo apresentado a seguir na Figura 5 serve tão somente para explicar seu uso na educação, não podendo ser adotado e outras abordagens teóricas.

Figura 5 – Esquema dos três pilares estruturantes do modelo de *accountability* na educação



Fonte: Elaborado pela autora (2019) com base no conceito de *accountability* apresentado em Afonso (2009a)<sup>11</sup>.

Com relação às dimensões do modelo de *accountability* (Tabela 3), o pilar da prestação de contas é o momento de justificações e publicizações de resultados (notas) pela mídia. Pode-se considerar que a avaliação (testes estandardizados aplicados pelo Estado) no Brasil é ex-ante, ou seja, antes da prestação de contas, podendo em outros países ser ex-post (depois da prestação de contas).

Tabela 3 – Dimensões de um modelo de *accountability*

Avaliação ex ante	Ocorre antes da prestação de contas
Prestação de contas	Fornece informações e justificações
Avaliação ex post	Ocorre entre a fase de prestação de contas e responsabilização
Responsabilização	Imputação de sanções negativas (enforcement) Recompensas (materiais ou simbólicas)

Fonte: Adaptado pela autora de Afonso (2009a, p.60).

A avaliação como um dos pilares de um modelo de *accountability* se justifica segundo Afonso (2010) porque a avaliação serve ao propósito de “produzir juízo de valor sobre uma determinada realidade social” permitindo o recolhimento, o tratamento e a análise de informações.

Na área educacional, as políticas de *accountability* podem apresentar consequências

<sup>11</sup> Esta tese tomará como base o conceito de *accountability* segundo Afonso (2009a), na tentativa de definir (descrever) qual (is) as formas de *accountability* estão presentes na política educacional brasileira, em especial, no município de Santa Maria/RS.

simbólicas quando decorrem da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade, e nesses casos são classificadas como *low stakes* ou responsabilização branda segundo Brooke (2006), suave por Maroy e Voisin (2013); ou ainda avaliações de segunda geração, classificação usada por Bonamino e Sousa (2012). Quando as consequências são materiais e contemplam sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas, elas são chamadas por Brooke (2006) de *high stakes* ou de responsabilização forte. Já Maroy e Voisin (2013) as classificam como dura e Bonamino e Sousa (2012) como avaliações de terceira geração.

Segundo Bonamino e Sousa (2012) avaliações de primeira geração são aquelas cuja finalidade é acompanhar a evolução da qualidade da educação. De um modo geral, essas avaliações divulgam seus resultados ou utilizam-se da mídia ou de outras formas de disseminação, sem que os resultados da avaliação sejam devolvidos para as escolas, não trazendo consequências diretas a escola e ao currículo.

Na perspectiva de Bonamino e Sousa (2012), ainda estaríamos nos estágios de primeira e segunda gerações de avaliação. Transpondo o pensamento de *accountability* política para *accountability* educativa, no Brasil, temos para esse conceito a discussão do IDEB com metas projetadas para as redes, municípios e estados como uma forma parcelar de *accountability* da qualidade da educação básica no país.

Quanto ao pilar da responsabilização (consequências), entendemos que o Brasil, encontra-se, em um processo de construção tanto no que tange o conceito como as consequências da aplicação de um sistema completo de *accountability* na educação. Entendemos que a responsabilização que observamos hoje seja a de sanções simbólicas (por exemplo, a divulgação de notas e *rankings* de escolas) e materiais com bonificações para professores e escolas melhores classificadas em *rankings* em alguns dos estados e municípios do país.

O Brasil é uma república federativa formada pela união de 26 estados federados, os quais estão divididos em 5.570 municípios, além do Distrito Federal. Cada município é uma circunscrição territorial dotada de personalidade tanto jurídica quanto administrativa. Assim, cada município tem sua própria Lei Orgânica que define a sua organização política, respeitando as disposições da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual do estado em que se localiza.

Diante disso, acreditamos que o modelo de *accountability* na educação que temos hoje, é um modelo em transição – entre uma *accountability* fraca (*soft*) e uma *accountability* forte (*hard*).

## 2.2 ACCOUNTABILITY ESCOLAR: BREVE RELATO DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

### *América Latina e Caribe*

O surgimento da política de *accountability*, na América Latina e no Caribe, está vinculado às reformas dos Estados que ocorreram em vários países do mundo, incluindo a América Latina, nas décadas de 1980 e 1990. A adoção dessa política introduziu a concepção de uma administração gerencial na educação da região, baseada em mecanismos de economia de mercado.

Na América Latina, a criação do Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe (PREAL) - a partir de 1995, “têm posto em evidência a implementação de políticas de *accountability* com vistas à responsabilização e ao compromisso de todos pela melhoria educacional nos países da região” (SCHNEIDER, 2014, p. 3). Nesse programa há um conjunto de recomendações que, segundo a Comissão que o elaborou, considerando experiências internacionais, seriam elementos chaves para a melhoria das escolas. Dentre as recomendações estava o estabelecimento de “*standards* para a educação e a medição dos avanços em seu cumprimento, bem como a necessidade de outorgar às escolas e comunidades locais maior controle e responsabilidade sobre a educação” (SCHNEIDER, 2014,p.5).

A Tabela 4 resume de forma simples o entendimento das condições necessárias para um sistema de *accountability* de acordo com Puryear (2006). O autor destaca a influência que o programa americano *No Child Left Behind* (NCLB) teve na formulação do Preal, bem como a maneira com que alguns países da América Latina administram esse tipo de política educacional em seus ensinos básicos de educação pública e privada.

O Preal defende em seus objetivos - visões hegemônicas de controle e regulação da educação no contexto educacional dos países da região. Além disso, os pressupostos de avaliação defendidos pelo Programa (adoção de uma política de *accountability*) na região, incentivam os países a utilizar as avaliações como instrumento “para culpabilizar escolas pelos resultados, subsumindo o potencial de diagnóstico dos problemas educacionais que é devido a essas formas de avaliação” (SCHNEIDER, 2014,p.14).

Diante disso, torna questionável tanto a concepção de sistema de educação quanto de qualidade dos membros constituintes do Preal, uma vez que, o programa objetiva pela melhoria da educação dos países da região - por meio da intensificação de ações vinculadas a um sistema de *accountability* educacional.

Tabela 4 – A educação nos termos da *accountability*

	<b>Educação pública na América Latina (Nível Básico)*</b>	<b>Educação privada na América Latina (Nível básico)</b>
<b>Standards</b>	Poucos países e não está alinhado às avaliações e outros componentes.	Poucas experiências desse tipo.
<b>Informações</b>	Registros estatísticos e sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem, não comparáveis entre si.	Os existentes e outros tipos para a tomada de decisões.
<b>Consequências</b>	Apenas em poucos países: Colômbia, Cuba, Chile, México. Basicamente consequências que premiam, poucas sanções.	Prêmios, incentivos e sanções por mal. Financiamento vinculado ao êxito para atrair alunos.
<b>Delegação de autoridades às escolas</b>	É limitada e apenas em poucos países: Brasil, Colômbia, Nicarágua, El Salvador, Guatemala.	Autonomia na gestão e tomada de decisões.
<b>Competências/habilidades**</b>	Limitada e conservadora a exceção de alguns países: Cuba, Uruguai, Chile, Colômbia.	Limitada ao fornecimento de materiais e maiores apoios que na educação pública.

Fonte: Traduzido e adaptado a partir de Puryear (2006, p. 126).

\*Optou-se por retirar da tabela a menção ao Nível Superior

\*\* Traduzimos ‘*capacidad*’ por competências/ habilidades que escolas e professores necessitam desenvolver para atingir as metas.

### *O caso do Chile*

O Chile é considerado um exemplo à parte dentro dos países da América Latina. Isso porque, segundo Schwartzman (2007, p. 22) o Chile pode ser considerado um verdadeiro “laboratório de reformas educacionais”, uma vez que:

[...] ao longo destes 20 anos, se experimentou e avaliou quase todo o repertório de políticas e ações que têm sido recomendadas para melhoria da educação, incluindo a descentralização, a autonomia escolar, os sistemas nacionais de avaliação, os incentivos ao desempenho, o atendimento preferencial às escolas em situação crítica, a implantação do turno completo, o aumento dos gastos públicos, o estímulo à iniciativa privada, as reformas curriculares, a formação e a avaliação de professores.

Além disso, o atual modelo educacional chileno – baseado em princípios de mercado – ocorreu dentro de um cenário político de ditadura militar durante o governo Pinochet (1973 – 1990), o qual foi apoiado por setores representantes da direita e líderes empresariais os quais exerceram controle do país por 17 anos.

Dentro desse contexto ocorreram mudanças de cunho neoliberais no âmbito das estruturas econômicas, políticas e sociais do país, consolidadas por meio da promulgação da Constituição de 1980, ainda vigente. Na educação, o neoliberalismo ganha força a partir de finais dos anos 70 e constrói-se a partir de sucessivas transformações no sistema escolar.

As reformas educacionais focalizadas no Estado têm incitado gestores de políticas públicas em muitos países, a olhar para o Chile como o país que tem o foco em pressupostos de mercado e privatizações associados as suas políticas educacionais. Um exemplo são os processos de privatização da gestão, com a utilização de um sistema de *vouchers* ou vales-educação, e formas de escolas autogestadas - como as escolas *charters*<sup>12</sup> que veremos mais adiante.

No entanto, há que se destacar, que mesmo o país apresentando importantes resultados, por exemplo, no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), a educação chilena ainda não atingiu os níveis desejados de qualidade, e a OCDE elaborou uma longa lista de ações e políticas necessárias para que o país possa melhorar nesse quesito.

### *Portugal*

Como exemplo europeu, elegemos o cenário educativo português, por ter sido uma realidade vivenciada pela autora desta tese durante o período de estágio doutoral em 2017. Portugal também não ficou imune às influências performáticas e da competitividade – nas quais estão imbricadas questões relacionadas à produção de resultados, estabelecimentos de metas e reconhecimento ao mérito, eficiência e eficácia das avaliações externas. No país, existem exames nacionais estandardizados que tem seus resultados divulgados por meio da mídia nacional, em jornais e revistas, os *rankings* contendo as “melhores” e “piores” escolas.

Segundo Afonso (2009b, 2010) para além das formas parcelares de *accountability* – há a que poderá decorrer da avaliação de desempenho dos professores e a que poderá advir da avaliação institucional das escolas públicas. Atualmente em Portugal:

[...] estamos a assistir, simultaneamente, à emergência de outras duas que têm como único fundamento os resultados académicos dos estudantes. Mais concretamente, temos, neste último caso, uma forma de *accountability* sustentada em exames nacionais estandardizados e provas aferidas, que se constitui, de forma idêntica a outros países, essencialmente como exercício de controle centralizado por parte do Estado; e temos ainda uma outra, centrada nos *rankings* das escolas, que se pode considerar como sendo uma forma de *accountability* por iniciativa da sociedade civil

---

<sup>12</sup> As escolas *charters* são uma modalidade de escolas públicas, aberta para todos, financiadas com recursos públicos – atreladas à matrícula – e operadas por entidades independentes. Estas recebem um “charter”, ou licença, para operar durante certo período. Essa modalidade (terceirização da escola pública para iniciativa privada) é um instrumento de privatização da oferta pública educativa.



e do mercado [...] Embora fazendo parte do mesmo sistema educativo, todas estas formas (mais ou menos elementares, lineares e relacionáveis) de *accountability* estão muito desarticuladas entre si, não constituindo, também por isso, um modelo ou sistema integrado e congruente (AFONSO, 2009b, p. 22).

Assim, de acordo com o autor, podemos dizer que não existe ainda um sistema de *accountability* completo na educação portuguesa, havendo, no entanto, orientações políticas, expectativas sociais e práticas em curso que poderão vir a evoluir, a curto ou médio prazos, para algo mais próximo de um sistema de *accountability* (AFONSO, 2009b, p. 22).

### *Estados Unidos da América*

Os Estados Unidos da América é um exemplo consolidado de uso da avaliação como instrumento de culpabilização, isso porque a história dos testes standardizados com a finalidade de aplicar sanções às escolas ocorre no país desde os anos 1970. Porém é a partir de 2001, durante o governo George W. Bush, com a aprovação no congresso americano de uma nova reforma escolar - Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind - NCLB*) que as sanções começaram a se tornar mais “pesadas” e “fortes” por meio da política de *accountability* do tipo - *high stake reponsabilization*.

Diane Ravitch, ex-secretária adjunta de educação e conselheira do secretário de educação no governo George Bush – foi uma das principais defensoras dessa reforma educacional americana baseada em metas, testes padronizados, responsabilização do professor pelo desempenho do aluno e fechamento de escolas mal avaliadas.

Os planos da reforma estavam centrados em garantir que cada criança seria educada e que nenhuma seria deixada para trás. *Slogan* que em um primeiro momento gerou expectativa e otimismo (RAVITCH, 2011). O NCLB foi marcado por 4 (quatro) princípios, apresentados pelo presidente Bush em 2001:

Primeiro, que toda criança deveria ser testada em cada ano da terceira à oitava série, usando testes estaduais, não um teste nacional; segundo, que as decisões sobre como reformar as escolas seriam feitas pelos Estados, não por Washington, terceiro, que escolas de baixa performance receberiam ajuda para melhorar, e quarto, que os estudantes presos em escolas muito perigosas ou que estivessem fracassando poderiam ser transferidos para outras escolas. (RAVITCH, 2011, p.114).

Segundo Ravitch (2011) no estado do Texas, local que foi usado para modelo do NCLB, os estudantes tornaram-se cada vez melhores em responder questões de múltipla escolha, porém quando solicitados à escrita de um texto curto “metade ficava paralisado” (RAVITCH, 2011, p. 129). Isso porque, segundo Ravitch eles haviam dominado “a arte de preencher os círculos nos testes de múltipla escolha, mas não conseguiam se expressar,

particularmente quando uma questão requeria que eles pensassem e explicassem o que haviam acabado de ler” (RAVITCH, loc. cit.).

Além disso, o NCLB aumentou as obrigações dos estados na aplicação de avaliações, estabeleceu metas para escolas, distritos e estados por meio de uma legislação sobre o progresso anual para todos os alunos, o que ocasionou fechamentos de escolas e demissões de professores e funcionários.

Diante desse quadro e da ineficiência da reforma na prática, Ravitch - mudou de ideia após 20 anos defendendo um modelo que serviu de inspiração para outros países, entre eles o Brasil. Para a autora, os testes são necessários e úteis. Porém, quando definimos que o que importa na educação está relacionado:

[...] apenas pelo que nós mensuramos, estamos em sérios problemas. Quando isso acontece, tendemos a esquecer que as escolas são responsáveis por moldar caráter, desenvolver mentes sãs em corpos saudáveis (*mens sana in corpore sano*) e formar cidadãos para nossa democracia, não apenas ensinar habilidades básicas. Nós até mesmo esquecemos de refletir sobre o que queremos dizer quando falamos em boa educação. Certamente temos mais em mente do que meramente letramento e cálculo. E quando nós usamos os resultados dos testes, com todas as suas limitações, como meios rotineiros de demitir educadores, distribuir bônus e fechar escolas, então distorcemos o propósito da escolarização de uma vez só (RAVITCH, 2011, p. 190).

Críticas contundentes aos resultados do NCLB - sinalizam para ausência de eficácia dos mecanismos utilizados - dentre elas a de que “testagem não é um substituto para o currículo e para o ensino. A boa educação não pode ser obtida por uma estratégia de testar as crianças, envergonhar os educadores e fechar as escolas” (RAVITCH, 2011, p.132). Diante disso, embora as metas iniciais do NCLB, sendo claras e objetivas, ainda não foram atingidas por uma série de fatores, como apontados pelos relatos sucintamente apresentados anteriormente.

O modelo empresarial parece não ser a forma apropriada de melhorar as escolas. Porém é o modelo prescrito para a próxima década da educação brasileira. Será que também levaremos 20 anos para descobrir que esse talvez não seja o melhor caminho para a educação?

### 2.3 OS TESTES PADRONIZADOS E O ESTREITAMENTO CURRICULAR

As reformas educacionais emergentes da década de 1990 incidiram diretamente sobre o trabalho docente exigindo novas formas não só de ensinar, mas também de avaliar. Essas transformações desencadearam um novo contexto para as avaliações: novos procedimentos, instrumentos, aplicações em larga escala e metas educacionais a serem atingidas.

Além disso, há “as mudanças relacionadas ao papel da escola e a concepção de

conhecimento escolar que remodelam o modo de conceber a profissão docente e a formação de professores para a Educação Básica” (AMESTOY; TOLENTINO-NETO, 2016, p.269). Isso porque, “a avaliação neoliberal (produtivista, efficientista, quantitativista e competitivista) também tem papel fundamental na modelação das consciências e na subordinação aos desígnios do sistema feito à imagem e à conveniência do mercado” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 48).

Diante das reestruturações das políticas públicas educacionais nas últimas décadas em que os testes padronizados são uma “forma da cultura dominante instrumentalizar as estruturas de ensino para valorizá-la” (PONTES JÚNIOR et. al, 2016, p .64), torna-se importante um olhar mais detalhado para o conceito de escola atual.

Hoje se tem uma perspectiva de educação moldada a partir de uma gestão gerencialista – em que os testes para medição de ‘aprendizado’ e a ‘pedagogia dos resultados e das competências’ (Saviani, 2007) são apresentados como os melhores caminhos para se atingir as metas de qualidade e eficiência.

Segundo Sousa (2014, p.412) a ênfase em provas periódicas e a transferência de ‘referências básicas de qualidade’, fortalece uma cultura de avaliação há muito presente na escola. Para a autora, a avaliação é tradicionalmente:

concebida e vivida na escola como instrumento de classificação e seleção de alunos por mérito e a perspectiva de uma avaliação formativa não foi capaz de se enraizar nas práticas escolares, embora tenha sido amplamente difundida nas redes de ensino, com expressão na legislação e documentos oficiais que tratam do tema. Em consequência, lamentavelmente, a restrição da concepção de avaliação da aprendizagem à medida de desempenho do aluno tende a ter acolhimento no contexto escolar, abrigando, inclusive, a ideia de repetência como uma medida apropriada a um sistema educacional que se pretenda de qualidade, admitindo-se a seletividade e a exclusão como inerentes à dinâmica escolar e social (SOUSA, 2014, p.412).

No contexto dos testes, o papel do professor fica condicionado aos resultados dos estudantes nas avaliações externas e em larga escala. Assim, podemos caracterizar um estreitamento duplo de funções - o estreitamento curricular e o estreitamento do papel docente. O estreitamento curricular é uma consequência quase inevitável das avaliações externas. Isso porque, a maior parte dessas avaliações apresenta em suas matrizes de referência escalas de proficiência em letramento e cálculo, caracterizando o “balizamento de questões curriculares ao ensino e aprendizagem das disciplinas que são objeto de avaliação” (SOUSA, 2014, p.411 – 412).

Diante disso, ocorre no Brasil uma ênfase, por parte dos docentes e gestores, nas disciplinas de Português e Matemática – especialmente nos conteúdos que serão cobrados nas

provas – além da preparação para a realização dessas avaliações, com a elaboração e aplicação de questões similares ou simulados em sala de aula.

Assim, a instrução enquanto o “desenvolvimento de condições físicas, mentais, afetivas, estéticas e lúdicas do ser humano (condições omnilaterais)” (FRIGOTTO, 2003, p. 32) torna-se coadjuvante em relação à instrução direcionada à preparação e realização das avaliações externas. Já o estreitamento do papel docente é uma realidade dentro de uma política de *accountability* – a qual engessa ações de cunho mais ativas, afetivas, autônomas e reflexivas e determina ao professor ações de cunho mais técnico.

De acordo com Dias Sobrinho (2002, p. 175):

As avaliações praticadas pelos Estados avaliadores são nitidamente instrumentos de poder. [...] O que mais importa é que os rendimentos possam ser comparados, permitam que as instituições e os indivíduos sejam classificados hierarquicamente, segundo critérios objetivos, tanto para supostamente orientar os clientes do quase-mercado educacional e alimentar a competitividade quanto para instrumentalizar o exercício do poder controlador do governo.

Nesse sentido, as avaliações externas, direcionadas à ideologia do mercado, se fundamentam na necessidade de aferir, por meio de índices, a qualidade educacional. Para isso, reorientam políticas públicas e o trabalho docente em busca dessa qualidade, também chamada de uma qualidade “as avessas”. Isso porque, pensar a qualidade da educação no seu contexto social, implica pensar nas reais necessidades das escolas, que são individuais de cada contexto escolar, e pensar em uma corresponsabilidade de todos os envolvidos no processo educativo e não na culpabilização apenas de (alguns) professores e gestores.

Segundo Afonso (2014, p. 494):

[...] não é com políticas culpabilizantes e formas autoritárias de controle, nem mesmo com bonificações conjunturalmente compensatórias, que se pode dignificar a profissão docente e conseguir que a escola pública passe a estar ao serviço, não de uma discriminação classista e meritocrática (AFONSO, 2014, p.494).

A consolidação do capitalismo ratificou a convicção já recomendada por alguns teóricos da economia liberal como o economista Adam Smith – sobre a potencialidade da educação em se tornar um mecanismo de poder e controle social, administrada em “doses homeopáticas, conforme as necessidades do capital” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 238). Segundo Afonso (2005, p. 119) o controle sobre os currículos e a tendência a uniformização curricular se constitui uma característica do Estado Avaliador. Em termos de política educativa, o autor afirma que:

Trata-se agora de tentar conciliar o Estado avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados [...] e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas [...].

Dentro de um modelo de política de *accountability* educacional, a avaliação deixa de ser um processo elaborado coletivamente para se tornar um instrumento de medida da eficiência e eficácia das escolas no atendimento às demandas do mercado. No Brasil, a política de *accountability* torna-se mais evidente a partir de três marcos principais: a criação, em 2005, da Prova Brasil (de caráter censitário), a adesão do Estado ao Compromisso Todos pela Educação (uma espécie de pacto promovido por vários grupos econômicos) e a criação do IDEB, em 2007 (FERNANDES; ZEN, 2017).

Além disso, a partir de 1995, a adoção da Teoria de Resposta ao Item (TRI) - como metodologia utilizada na concepção e tabulação dos resultados dessas avaliações - possibilitou que os resultados das avaliações externas pudessem ser comparados, permitindo que a lógica de mercado adentrasse as escolas na medida em que (alguns) professores são apontados como responsáveis pelo desempenho da escola nas avaliações.

Segundo Fernandes e Zen (2017) os resultados são “números assépticos” que não demonstram as dificuldades enfrentadas pela escola, professores e alunos. Assim, a nota da escola – divulgada nos *rankings* – transmite a noção de que alguns professores trabalham mais e se esforçam mais do que outros, razão pela qual alcançam as melhores notas.

Essa noção de meritocracia só não se sustenta, quando temos – o que não é difícil de acontecer – um mesmo professor ministrando aulas em duas ou mais escolas e apenas uma destas, recebe reconhecimento pelos resultados alcançados, criando um clima de desconfiança e desconforto em relação ao trabalho do professor. Nesse sentido, segundo Lessard (2006, p 148)

a relação entre os professores e a sociedade é caracterizada pela suspeita de ineficácia ou de incompetência, ou até pela desconfiança a respeito destes últimos, desconfiança que exige um acompanhamento rigoroso do trabalho docente. Essa desconfiança só pode ser dissipada pela demonstração de um valor agregado dos professores considerados não só individualmente, mas como um grupo pertencente a um estabelecimento.

A partir do entendimento de que a escola é um constructo social - com atores sociais sob mesmos critérios de legitimação e hierarquização presentes na sociedade - é que são articuladas relações de poder da e na escola, como veremos na seção a seguir.

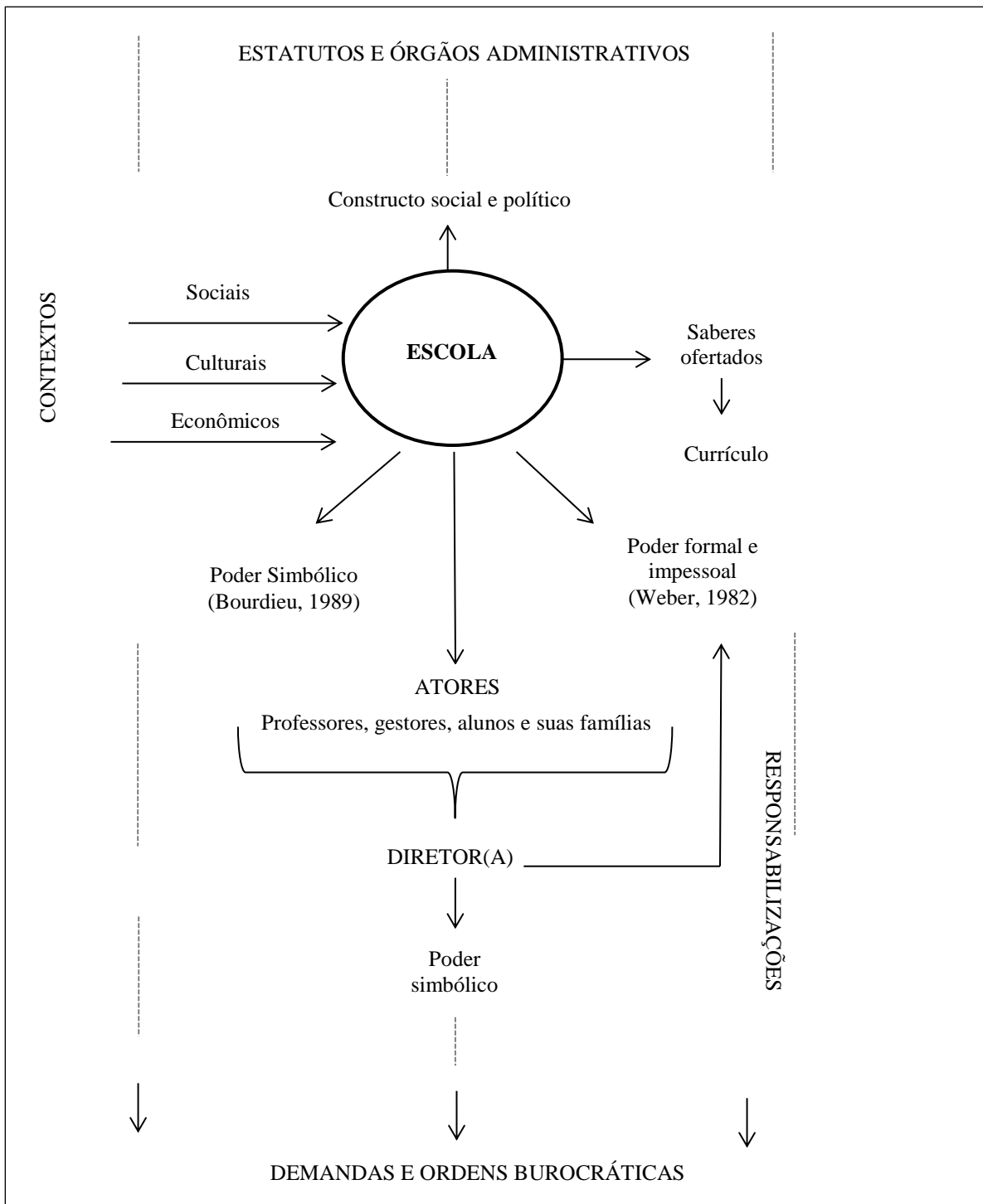
## 2.4 A ESCOLA E AS RELAÇÕES DE PODER

A organização escolar é entrelaçada por relações de poder que se constroem e se refletem a partir do contexto sociocultural em que estão inseridas e dos saberes por ela ofertado - dentro de uma proposta de currículo (Figura 6).

Além disso, há também, uma sinalização de semelhança apresentada entre a “lógica

escolar” e as lógicas da economia e da política atuantes na sociedade contemporânea. As relações de poder que se desenvolvem na escola ocorrem por vezes sob a forma de poder simbólico (BOURDIEU, 1989), outras vezes de forma explícita (poder formal e impessoal) das organizações burocráticas (WEBER, 1982).

Figura 6 – Esquematização das relações de poder estabelecidas na escola



Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base nos estudos de Castro (1998).

Na organização escolar o poder é quase mágico, pois dissimula a força que o fundamenta. E ao camuflar essa força torna-se um “poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p.7-8). Já no contorno visível de poder abordado por Weber, em determinadas situações na escola o poder simbólico cede lugar ao poder explícito, revelando-se em relações de antagonismo e confronto pela imposição e divergência de ideias e opiniões ou pela conquista de posições (cargos) de poder.

A partir dos conceitos de poder desses dois autores – Pierre Bourdieu e Marx Weber - é possível concatenarmos e expressarmos a presença desses dois poderes no dia-a-dia da escola (CASTRO, 1998). Os atores da escola - professores, gestores, alunos e suas famílias - interagem sob a liderança de um diretor(a), e as decisões são feitas por meio de deliberações em reuniões pedagógico-administrativas. O diretor(a), por sua vez, exerce um poder simbólico reconhecido por todos os envolvidos no processo.

Os antagonismos, discordâncias e resistências entre os atores sociais da escola existem, mas não se revelam diretamente, camuflando-se nas hierarquias das atividades diárias. A rotina na escola é o resultado da soma de uma série de tarefas imbuídas de regras, as quais são acatadas, mesmo que não em sua totalidade de concordância.

O poder deixa de ser simbólico e passa a ser formal e impessoal quando os diretores culpabilizam a ponta mais fraca da cadeia hierárquica. Nesse processo em que todos gostariam de mais autonomia, mas não podem tê-la porque as demandas e as ordens são verticalizadas de cima para baixo, todos (na categoria de funcionários) estão sujeitos ao mesmo estatuto e aos mesmos órgãos administrativos.

Na medida do possível, resistências, lutas, arranjos e rearranjos são feitos internamente, sem que descumpram as normas estabelecidas. Logo, todos os envolvidos nessa cadeia hierárquica de poder – que é a escola – acabam envolvidos, compartilhando e fazendo parte de um mesmo processo educativo, encoberto por uma prática do poder simbólico, reconhecido, aceito e exercido por todos (CASTRO, 1998).

Frente à centralidade das influências externas a escola por meio das avaliações e da utilização dos resultados das avaliações externas e em larga escala como critério de distribuição de recursos públicos, tem transformado a avaliação externa em “um instrumento de gestão autocrática” no interior das escolas (CÁRIA; OLIVEIRA, 2015, p. 30).

Assim, a política de *accountability* pode atuar por meio das relações e práticas de poder (em níveis micro e macro) na implementação de novas práticas de gestão - inserindo agentes privados na esfera pública, propondo e incentivando alterações curriculares,

divulgando e ranqueando escolas a partir dos resultados nas avaliações externas. Essas práticas de poder têm como objetivo corroborar para a afirmação de um conceito de qualidade educacional que, no contexto da prática, acabam por “mascarar” a atual condição da educação no Brasil.

#### **2.4.1 A escola e os holofotes do mercado**

A escola como organização social é tema de estudos de Lima (1991, 2001). Segundo Lima (1991) a escola é um empreendimento humano, uma organização histórica, política e culturalmente marcada. Por isso, para compreendermos de quê escola estamos nos referindo é necessário à indicação não só do período histórico, mas também das lentes pelas quais foram escolhidas para descrevê-la.

A forma atual da escola nasce a partir do delineamento do capitalismo industrial e da sociedade resultante do desenvolvimento desse período de transição político-social e econômico da história e, ganha projeção com o estabelecimento do Estado Nacional como forma de enfraquecer a educação que ocorria por meio da família e da Igreja. Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) a escola passou a ser não apenas um elemento de homogeneização cultural, mas também um importante elemento de contribuição para o exercício da cidadania.

De acordo com Vieira (2009, p. 129) por muito tempo a escola não se configurou como um foco do interesse e da política educacional, pelo menos não no sentido estrito. É a partir dos anos 1990 que esse *status* começa a se modificar no cenário educacional e à escola é atribuído o papel de protagonista no debate sobre as políticas públicas educacionais.

Porém, não é apenas o *status* da escola que começa a se modificar a partir desse período, o *status* e a centralidade política das avaliações externas nas últimas décadas é discutida por diversos autores (AFONSO, 2005; SOUSA; OLIVEIRA, 2010; WERLE, 2011; FREITAS, 2013). A essa centralidade é atribuída uma “nova governabilidade da educação básica e um novo conceito de qualidade educacional, consubstanciado no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)” (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015, p. 462).

Evidenciam-se, assim, desvios nos objetivos centrais da avaliação externa que, ao invés de avaliar para sinalizar e resolver problemas que os profissionais das escolas enfrentam para realizar o trabalho pedagógico, tornaram-se instrumentos medidores, ranqueadores, classificatórios e responsabilizadores. É nesse cenário, que a lógica de mercado encontra espaço para se propagar dentro das escolas. Isso porque, a fim de atingir resultados mais altos nos testes, os gestores públicos:



esforçam-se em dar conta de agendas políticas, **implementando estratégias de gestão muitas vezes mercadológicas**, diante da pressão por resultados educacionais e cumprimento de metas, como é caso dos contratos de empresas educacionais do setor privado pelos governos municipais para uso de sistemas de ensino apostilados (CÁRIA; OLIVEIRA, 2005, p.25, grifo nosso).

Segundo Sousa e Oliveira (2003, p. 3, grifo nosso):

[...] ao mesmo tempo em que o capital e a **lógica de mercado** penetram em áreas em que até então sua presença era limitada, a educação passa a constituir um mercado em acentuada expansão, em escala mundial. Isso tem ensejado uma modificação nos objetivos gerais das políticas educacionais, tanto nos países centrais como nos países em desenvolvimento, em particular, no Brasil. Inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais.

Percebe-se, assim, a adoção de um discurso que, baseado numa suposta necessidade de melhorar a qualidade dos serviços educacionais ofertados, “introduz uma lógica de gerenciamento educacional em que a educação passou a ser encarada enquanto uma área de grande possibilidade para a concentração de capital, construção e consolidação de um mercado educacional” (BAUER, 2008, p. 567).

É a partir de mecanismos de indução e de controle da melhoria da qualidade da educação, por meio da aplicação de parâmetros de eficiência e eficácia, que reconfiguraram-se os valores do domínio público que deixam de ser os ideais de igualdade, justiça e cidadania, e passam a compartilhar com valores específicos de mercado, priorizando resultados quantitativos, baseados na lógica de eficiência e eficácia de gestão do sistema (AFONSO, 1999).

Nessa lógica na qual importam os resultados, se o objetivo é diminuir os índices de evasão e repetência e expandir o acesso à escola pública, o foco será dado a mecanismos que possibilitem isso, mesmo que eles não venham acompanhados de melhoria da qualidade do serviço ofertado. Isso porque, segundo Afonso (1999, p. 147), “sem resultados mensuráveis (que devem ser tornados públicos) não se consegue estabelecer uma base de responsabilização (*accountability*) credível, tornando-se igualmente mais difícil a promoção da competição entre setores e serviços [...]”.

Além disso, Freitas (2011) alerta para a exigência de um alicerce profissional e tecnológico que está por trás da aplicação dos testes – que vai desde a contratação de profissionais para a elaboração das questões até as empresas gráficas responsáveis pelas impressões e posterior distribuição dos testes. Segundo Freitas (2011, p. 11, grifo nosso), cria-se uma complexa cadeia tecnológica que estados e municípios

não têm como dominar, o que **abre espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria**. Se para as corporações interessa o recurso à fixação de ‘*standards*’ como forma de triar a força de trabalho e monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, além do óbvio controle ideológico da educação, para a indústria educacional os objetivos são mais imediatos e referem-se à conversão da educação em mais espaço mercadológico.

Essa indústria da avaliação é também chamada por Perboni, Militão e Giorgi (2019, p.15) de “mercado das avaliações” por compreenderem que

esse termo caracteriza de forma ampla as relações estabelecidas entre os estados e as empresas ou entidades que organizam as avaliações. Independentemente do formato adotado, predomina na prática uma mesma concepção calcada na lógica de mercado, na padronização e na apresentação da proficiência dos alunos na forma de escalas e/ou índices que representariam a síntese da qualidade da educação.

Quando pensamos em qualidade e equidade da educação, as classificações e ranqueamentos dos resultados das avaliações externas levam à exclusão que, segundo Sousa (2014), é uma contradição desse sistema educativo que pretende oferecer condições de igualdade a todos em termos de acesso à educação – conforme dispõe a nossa Carta Magna de 1988.

Assim, a ideia de igualdade é abandonada, uma vez que as “valorações” induzem as competições entre escolas e sistemas, por meio da divulgação dos *rankings*, estimulando a desigualdade (SOUSA; OLIVEIRA, 2003). Podemos assim dizer, que a ênfase da política de avaliação se materializa nos termos “eficácia” e “valor”, por meio de uma política de gestão de resultados.

A concepção de gestão de educação é determinante no que se refere à avaliação e deve, também, ser compreendida no contexto das mudanças ocorridas com as reformas educacionais.

#### **2.4.2 A escola e a gestão democrática**

O debate sobre a democratização da educação pública mesmo não sendo recente – inicia-se nos anos 1970 – ainda encontra-se distante de ser equacionado. De acordo com Oliveira (2009, p. 101), por considerar a “crise educacional como uma questão de natureza administrativa, o Estado irá atribuir relativa centralidade à gestão da escola na formulação de políticas públicas para a educação básica”.

E é nesse contexto que emergem reivindicações por uma maior democracia na gestão da educação e a luta pela democratização do ensino no âmbito do ensino básico, adota o caráter de busca pela qualidade, permanência e conclusão da escolaridade como condições de

direito social.

Essas reivindicações acabam sendo, de alguma maneira, contempladas na Constituição Federal de 1988, a partir de uma ampliação do conceito e acesso à educação básica. Assim, esse nível de ensino - constituído pela educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio - passa a constituir o ‘mínimo’ a que todos os cidadãos deveriam ter acesso. A partir disso, temas como democratização, autonomia e avaliação tornam-se elementos centrais nos debates sobre o ensino básico. Segundo Oliveira (2009, p. 101):

a luta pela democratização da educação básica, então assume, o aspecto de ampla defesa do direito à escolarização para todos, à universalização do ensino e à defesa de maior participação da comunidade na gestão da escola. Já a defesa da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial dominou o terreno da educação superior.

Para a autora - no âmbito das lutas pela democratização e universalização do ensino há uma separação “quase que injustificável, pelo menos do ponto de vista da defesa dos direitos civis e democráticos entre educação básica e superior” (OLIVEIRA, 2009, p.92). E essa divisão parece mais “corresponder a uma tradição, pois o que se observa na história da educação brasileira é o desenvolvimento das duas modalidades de ensino como dois sistemas distintos” (OLIVEIRA, 2009, p.92).

Porém, segundo Saviani (1999) o termo “sistema”, em relação a educação, é empregado com acepções diversas. Para o autor, só é possível falar em um único sistema educacional, visto que “o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades” (SAVIANI, 1999, p.120). Desse modo, sistema, segundo o autor, é uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais. É nesse sentido que Saviani (1999, p.121) adverte para o fato de que só se pode falar em sistema, em sentido próprio, na esfera pública. Por isso,

as escolas particulares integram o sistema quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em consequência, às normas comuns que lhes são próprias. Assim, é só por analogia que se pode falar em “sistema particular de ensino”. O abuso da analogia resulta responsável por boa parte das confusões e imprecisões que cercam a noção de sistema, dando origem a expressões como sistema público ou particular de ensino, sistema escolar, sistema de ensino superior, primário, profissional etc.

Etimologicamente o termo gestão advém do verbo latim: *gero, gessi, gestum, gerere* e significa carregar, executar e gerar. Essa terminologia vem sendo empregada no Brasil, sobretudo, desde o mesmo período em que emergiu a globalização no país. Segundo Lück (2010, p.33), a gestão educacional é uma expressão que ganhou “evidência na literatura e

aceitação no contexto educacional, sobretudo a partir de década de 1990, e vem se constituindo em um conceito comum no discurso de orientação das ações de sistemas de ensino e de escolas”. Antes disso, a organização da instituição escolar acompanhava a lógica da Ciência da Administração, sendo denominada administração escolar (SANDER, 2002).

A administração escolar tem sua origem na administração geral, ou seja, também apresenta um forte vínculo com o sistema capitalista. A administração escolar surge no sentido de comandar e controlar a unidade escolar objetivando a manutenção de sua própria autoridade, centrada em sua figura de diretor.

Com o passar dos anos e, principalmente, com a reabertura político democrática em nosso país, houve um movimento com novas propostas para a administração escolar, distanciando-se do enfoque tecnocrático enfatizado até o momento e objetivando um enfoque mais pedagógico e democrático e com a participação popular. Miguel Arroyo foi um dos autores que defendeu esta mudança de caráter da administração, segundo o autor:

O problema, pois, é como encontrar mecanismos que gerem um processo de democratização das estruturas educacionais através da participação popular na definição de estratégias, na organização escolar, na alocação de recursos e, sobretudo, na redefinição de seus conteúdos e fins. Fazer com que a administração da educação recupere seu sentido social (ARROYO, 1979, p.46).

Quando falamos de gestão da escola, segundo Krawczyk (1999, p.117) não estamos pensando apenas em uma determinada organização e na racionalização do trabalho escolar para alcançar determinados resultados, “estamos nos referindo às relações de poder no interior do sistema educativo e da instituição escolar e ao caráter regulador do Estado e da sociedade no âmbito educacional”. A gestão escolar busca, por meio da implementação de mecanismos como a descentralização, a participação e a autonomia, proporcionar um modelo universal de escola.

A reformulação da relação entre Estado e sociedade evidencia uma dinâmica descentralizadora de responsabilidade e atribuições, entre elas a outorga de novas funções aos governos central, estaduais e municipais. Além de novas atribuições a política educacional e o surgimento de novas relações público/privado na gestão e no financiamento das escolas (KRAWCZYK, 2002).

A gestão tornou-se um dos principais pilares da reforma educacional da década de 1990, a qual tinha como pretensão transformar a unidade escolar em um espaço promotor de autonomia. Isso porque a noção de centralidade da escola nas políticas educacionais parecia, numa primeira instância, romper com a heteronomia e recuperar a preocupação pela autonomia escolar.

Porém, mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas esclarecem a preocupação pela unidade escolar como “centro de unidade financeira e de regulação social” (KRAWCZYK, 2005, p. 805). Assim, apesar da constante busca pela autonomia e democratização da gestão escolar a participação em decisões administrativas, financeiras e pedagógicas ainda não alcançou aqueles que fazem a escola acontecer.

As questões em torno da autonomia escolar intensificaram-se bastante na década de 1980 na busca por uma governança participativa, dentro de um quadro político – de resistência ao governo militar - na luta por uma sociedade mais democrática. Assim, o Art. 206 da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, bem como a determinação aos sistemas de ensino definir as normas da gestão democrática na educação básica. Porém, a autonomia ainda parece ser uma realidade a ser experienciada nas escolas, uma vez que não é dado aos “[...] atores e aos seus órgãos de governo uma efetiva capacidade de definirem normas, regerem e tomarem decisão.” (BARROSO, 2004, p.50).

As discussões e debates dessa época – período de transição da ditadura militar para a redemocratização do país - tornaram-se o alicerce para a implementação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) – Lei 9394/1996. A LDB estabelece no Art. 2, inciso oitavo a gestão democrática do ensino público, e no Art. 14, define as normas de gestão democrática para os sistemas de ensino da educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, a gestão democrática passa a ser entendida como meio pelo qual todos os atores sociais que compõem o processo educativo participam da escolha e definição dos rumos que a instituição escolar deve seguir, de maneira a concretizar as ações e decisões construídas, pensadas e executadas de forma coletiva e participativa.

A descentralização autônoma das escolas parece sedutora, em um primeiro momento, uma vez que sinaliza a oportunidade de instituições, principalmente, as escolas, desenvolverem com liberdade a condução dos processos educativos (administrativos, financeiros e pedagógicos) conforme realidade local e entendimento dos envolvidos (KRAWCZYK, 2005; LIMA, 2007).

No entanto, essa descentralização associada a uma maior autonomia e participação das escolas tem se configurado “na omissão do poder público”, nas palavras de Krawczyk (2005, p.801) em que o governo “[...] consubstancia a mudança do teor da participação pela

coresponsabilização” Isso porque a noção de “poder” e “liberdade” não vêm isoladas. Junto com elas instituem-se responsabilidades e metas a cumprir. Assim, quando resultados desejados não são produzidos, “o fracasso é interpretado como fracasso pessoal dos atores da escola, tirando do Estado qualquer tipo de responsabilidade na gestão dos problemas educacionais” (KRAWCZYK, 2005, p.810).

Nessa perspectiva é que se pode pensar em uma participação formatada (KRAWCZYK; VIEIRA, 2006, p.677) que, assim como na descentralização, é “inspirada na organização empresarial e gestão privada.” (LIMA, 2009, p.235). Neste sentido, a dinâmica da participação enquanto gestão democrática parece adotar outro perfil, em que se tem o poder central no domínio total da escola e os participantes com direitos e ações diferenciadas.

Como exemplo, temos a gestão democrática apresentada no Plano Nacional da Educação (PNE) – Lei 13.005 em vigor (2014-2024), a qual se encontra ancorada em princípios de meritocracia e desempenho, como exposto na Meta 19 ao:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, **associada a critérios técnicos de mérito e desempenho** e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL,2014, grifo nosso).

Se considerarmos os princípios básicos da gestão democrática, coletividade e participação, o PNE apresenta uma visão antagônica: a meritocracia valoriza o rendimento individual em detrimento da coletividade, em detrimento de uma carreira profissional permanente.

É a ratificação do incentivo ao “cada um por si” ou do “salve-se quem puder”. Trata-se, portanto, de políticas consentidas na centralização e no controle de resultados e que, no cotidiano da escola se traduzem na tensão entre a “racionalidade administrativa” versus a “racionalidade pedagógica” (BARROSO, 2006). Segundo o autor,

[...] uma regulação estatal do tipo **burocrático e administrativo**, em que a escola é vista como “um serviço do Estado”, sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central direta (através de seu corpo de funcionários e inspetores) ou mediatizada através do diretor da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos. Uma regulação corporativa do tipo **profissional e pedagógico**, em que a escola é vista como “uma organização profissional”, com uma gestão do tipo colegial, gozando de uma relativa autonomia pedagógica e financeira, e onde o diretor exerce as suas funções mais como um líder pedagógico do que um administrador-delegado do poder central (BARROSO, 2006, p. 52, grifo nosso).

Com a presença e tensão entre essas duas racionalidades, os projetos, as metas – inclusive aquelas estabelecidas no PNE para a década (2014-2024) - acabam por não se

concretizar, uma vez que cada escola, frente à autonomia conferida, conduzirá as ações ao seu ritmo.

### 2.4.3 A escola e as “parcerias” entre o público e o privado

A relação entre o público e o privado na política educacional é parte constitutiva das mudanças sociais e econômicas (PERONI; CAETANO, 2015). Segundo Ball,

Os processos de reforma educacional e melhoria da escola e da turbulência política concomitante são todas oportunidades de negócios para empresa de serviços educacionais, especialmente quando as agências financiadas pelo Estado, de apoio nacional e local estão sujeitas a reduções (BALL, 2014, p.157).

O regime do lucro por meio do empreendimento e do empreendedorismo está sendo usado para “neoliberalizar a educação do setor público por dentro e por fora (endógena e exogenamente)” (BALL, 2014, p.223). Assim, o neoliberalismo, estende o papel do “privado” e mercantiliza ainda mais o social e o domínio público (id., 2014, p. 171). Diante disso,

[...] novas formas de participação na oferta, no monitoramento e na avaliação dos serviços públicos, e novos tipos de organização do setor público, trazem novos jogadores, novas vozes, novos valores e novos discursos para dentro das conversas sobre política. [...] os novos participantes no processo de políticas colonizam os espaços abertos pela crítica às organizações do Estado existentes (BALL, 2014, p. 181).

No contexto do “quase-mercado” emergem políticas de caráter regulador e centralizador que ampliam mecanismos de controle a partir de uma lógica “importada” do setor privado que incidem sobre as políticas públicas educacionais ofertadas pelo Estado, ou pelo próprio setor privado. Segundo Ball:

[...] em sentido paradoxal, o neoliberalismo trabalha a favor e contra o Estado de maneiras mutuamente constitutivas. Ele destrói algumas possibilidades para formas mais antigas de governar e cria novas possibilidades para novas formas de governar, por intermédio de meios de empreendedorismo e de responsabilidade. Isso funciona ao nos neoliberalizar, **tornando-nos empreendimentos e responsáveis, oferecendo-se a oportunidade de ter sucesso, e, fazendo-nos culpados se não o fizermos [...]** (BALL, 2014, p.229, grifo nosso).

O processo de privatização do setor público ocorre de várias formas, tanto por meio do direcionamento quanto da execução das políticas educativas como, por exemplo, é o caso do Movimento Todos pela Educação, em que empresários têm influenciando o governo federal, tanto na sua agenda educacional quanto na compra de produtos. Há também casos que o estabelecimento de parcerias com instituições privadas acabam “ditando” o conteúdo da educação e também propostas de formação, avaliação, monitoramento, premiações e sanções

que permitem o controle dos produtos oferecidos. (PERONI; CAETANO, 2015).

Outro exemplo é a Pearson - uma empresa multinacional britânica de publicação e educação que tem sua sede em Londres, no Reino Unido. A Pearson está cada vez mais interessada na “melhoria” das escolas e não é por acaso que ela é detentora do *status* de maior empresa de educação e a maior editora de livros do mundo. Ela [...] “é capaz de lidar diretamente com os governos nacionais e agências multilaterais - como nos casos da China e da UNICEF – e pode fornecer soluções ‘one-off’ (pontuais) para problemas de desenvolvimento nacional e internacional” (BALL, 2014, p. 205). A Pearson, hoje, é uma influenciadora de políticas na educação, embora passe despercebida na análise de políticas públicas.

Segundo autores como Dale (1994), Barroso (2005) e Afonso (2009b) a inserção de mecanismos de mercado na educação refere-se a uma liberalização no interior do sistema educativo, com a introdução de elementos de quase-mercado, em que o Estado adquire novas formas de regulação da educação - diferentes das tradicionais assumidas exclusivamente pelo Estado.

Mas a adoção de tais mecanismos na educação, “ao contrário do que ocorreu em outros setores, acabou por atribuir ao Estado um papel maior, e não necessariamente um papel secundário” (OLIVEIRA; JORGE, 2015, p. 356). Além disso, a importação desses mecanismos de mercado passou a ser um ponto de convergência encontrado em tradições nacionais e em diferentes tipos de governo, com a preocupação em se assegurar o exercício do controle (OLIVEIRA; JORGE, 2015).

Adrião (2018) apresenta formas de privatização da educação pública distribuídas em três dimensões: oferta educacional, gestão da educação e currículo (Tabela 5).



Tabela 5 - Formas de privatização da educação pública

<b>Oferta educacional</b>	<b>Gestão da educação pública</b>	<b>Currículo</b>
<p><b>Financiamento público a organizações privadas:</b> Subsídio à oferta por meio de Convênios/contratos/termos de parcerias entre governos e organizações privadas; Subsídio à demanda por meio de incentivos fiscais.</p> <p><b>Oferta privada:</b> Escolas privadas com fins lucrativos; Tutorias, Aulas particulares.</p> <p><b>Incentivos à escolha parental:</b> Escolas privadas conveniadas ou subsidiadas com fundos públicos (<i>Charters school</i>); Bolsas de estudos (<i>Vouchers</i>); Educação domiciliar (<i>Homeschooling</i>).</p>	<p><b>Privatização da gestão educacional:</b> Delegação ou subordinação de processos decisórios sobre a política educativa de uma rede ou de um sistema público de ensino a instituições privadas com fins lucrativos ou não.</p> <p><b>Privatização da gestão escolar:</b> quando há delegação ou subordinação da gestão de escolas a estes mesmos atores.</p>	<p><b>Compra ou adoção pelo poder público de modelos curriculares elaborados pelo setor privado:</b> Por meio dos Sistemas Privados de Ensino (SPE), de assessorias ou de oferta de tecnologias educacionais, sistemas de apostilas e demais insumos curriculares.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2009) com base na leitura de Adrião (2018).

A primeira dimensão - relativa à **privatização da oferta educacional**, organiza-se por meio de três formas: financiamento público, aumento das matrículas em estabelecimentos privados e introdução de programas de escolha parental. O financiamento público à educação privada viabiliza-se por meio de três mecanismos: introdução de sistemas de bolsas de estudos, implantação de convênios ou contratos entre a esfera pública e o setor privado, e a inserção de mecanismos de incentivos fiscais para a escola privada. Em relação aos mecanismos de incentivo à escolha parental – são identificadas três principais formas: a introdução de escolas *charters*, a adoção de cheque-educação ou *voucher*<sup>13</sup> e a educação

<sup>13</sup> *Vouchers* são títulos ou documentos que tem um valor financeiro, que servem para comprovar o pagamento de algum serviço ou produto. Em educação, o sistema de vouchers é usado como um “vale-educação”, ou seja, nesse sistema o governo deixaria os pais ou responsáveis livres para escolher a melhor escola para os seus filhos não importando, nesse caso, se ela é pública ou particular.

domiciliar ou *homeschooling*.<sup>14</sup>.

Como formas de estímulo a oferta privada de vagas, encontra-se o incentivo ao atendimento escolar privado por escolas comerciais de baixo custo, a diminuição da oferta de vagas públicas e as diversas sistemáticas de aulas particulares ou tutorias.

A segunda dimensão – refere-se à **privatização da gestão da educação**, a qual pode ser captada em dois âmbitos: privatização da gestão educacional, quando há delegação ou subordinação de processos decisórios sobre a política educativa de uma rede ou de um sistema público de ensino a instituições privadas com fins lucrativos ou não e privatização da gestão escolar – quando há delegação ou subordinação da gestão de escolas a estes mesmos atores.

A última dimensão refere-se à **privatização do currículo**, que ocorre quando o setor privado estipula - para escolas, redes ou sistemas públicos - modelos curriculares por meio dos Sistemas Privados de Ensino (SPE), de assessorias ou de oferta de tecnologias educacionais e demais insumos curriculares.

Diante do exposto acima, fica clara a influência cada vez maior do setor privado na educação pública. O Estado ainda é o responsável pelo acesso e, inclusive, amplia as vagas nas escolas, mas “o “conteúdo” pedagógico e de gestão da escola é cada vez mais determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil, com a justificativa de que, assim, estão contribuindo para a qualidade da escola pública” (PERONI, 2018, p. 233).

Em relação à Base Nacional Comum Curricular o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014) confirma a necessidade de uma base nacional curricular, estabelecendo como uma de suas estratégias a formulação e implementação da BNCC para melhorar a educação básica, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, tanto de escolas públicas quanto privadas do país.

No PNE, a BNCC está relacionada às metas que dizem respeito à universalização do ensino fundamental (Metas 2 e 3); à avaliação e ao IDEB (Meta 7); e à formação de professores (Meta 15) (BRASIL, 2014). Nas estratégias 2.2 e 3.3 do plano fica exposta a preocupação de “implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental e do ensino médio, respectivamente”. E na estratégia 7.1 “o estabelecimento mediante pactuação interfederativa de diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos,

---

<sup>14</sup> *Homeschooling* é considerada uma modalidade de educação com o objetivo de dar opções aos pais e aos seus praticantes de flexibilizar o conteúdo escolar e de selecionar e aplicar materiais didáticos que vão ao encontro de seus valores e crenças. Atualmente, a educação domiciliar tem sido difundida em muitos países, em especial, nos Estados Unidos, onde já é permitida e regulamentada.

com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local” (BRASIL, 2014).

A proposta de uma Base Nacional se apresenta em meio a polêmicas e discussões sobre sua aceitação ou não, sobre a sua positividade ou negativamente para a construção de um currículo no país. A BNCC representa um campo de disputas profundas entre projetos distintos de sociedade e de educação, e também está no centro da discussão sobre o projeto de nação atual (VEIGA, 2015).

Entre os principais defensores da BNCC encontram-se fundações associadas e financiadas por grupos empresariais. Dentre elas, destacam-se o grupo Todos pela Educação, a Fundação Lemann, os Institutos Ayrton Senna e Unibanco. Em diversos momentos – durante as intensas discussões sobre a BNCC – “os representantes de tais fundações utilizaram veículos de comunicação, impressos e digitais, para apresentar argumentos favoráveis à BNCC” (GIROTTI, 2018, p.19). Os Institutos Ayrton Senna e o Unibanco (Projeto Jovem de Futuro - PJF) realizam parcerias com escolas públicas tanto de ensino fundamental quanto ensino médio. Essas parcerias se realizam por meio da utilização de programas uniformizados e replicáveis para todo o país, a partir de um forte controle e monitoramento dos resultados.

O Movimento pela Base Nacional Comum (MBNC), desde 2013, se apresenta como um grupo não governamental de pesquisadores e profissionais da área da educação reunidos com o intuito de colaborar para construção da base. Na composição do MBNC, encontram-se grandes instituições privadas que se associam com instituições educacionais globais, visando promover mudanças na educação dos países, especialmente no âmbito curricular e da avaliação e, conseqüentemente, na formação docente.

No caso do MBNC, destacamos algumas instituições privadas ou fundações e institutos aos quais os integrantes representam, como a Fundação Lemann, principal apoiadora e articuladora da reforma curricular, Cenpec, Fundação Roberto Marinho, Instituto Natura, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Santander, Porvir, Insper – que também fazem parte do Movimento Todos pela Educação.

Além desses, somam-se ao Movimento Todos pela Educação o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) – associações de direito privado, sem fins lucrativos, interessadas na educação pública do país.

Na correlação de forças entre o público e o privado, o último “pode influenciar muito

na definição do currículo nacional, o que trará consequências ainda maiores para a democratização no país, com o aumento do processo de mercadificação já em curso” (PERONI; CAETANO, 2015, p.338).

Para a formulação da BNCC, os colaboradores da proposta se basearam em outras reformas curriculares já ocorridas em países como Austrália, Chile, Estados Unidos e Reino Unido. No caso americano, as reformas curriculares, incluindo a avaliação, segundo Freitas (2012a, p.387) “foram utilizadas à exaustão e nem por isso houve melhoria no cenário educacional americano”.

Com o processo desencadeado na construção da BNCC no Brasil, questionamos: que sujeito a nossa escola quer formar? E qual projeto que queremos para a nossa educação? Parafraseando o Gato Cheshire (Alice no País das Maravilhas) - quando não sabemos para onde ir, qualquer direção serve. Considerando o currículo como um ponto de partida pra direções futuras, uma vez que ele:

informa os professores, estudantes, pais, professores de pedagogia, desenvolvedores de avaliações, editores de livros didáticos, desenvolvedores de tecnologias e outros sobre os objetivos do ensino. Ele proporciona a direção, a clareza e o foco em torno de fins importantes, sem interferir nas decisões dos professores sobre como ensinar (RAVITCH, 2011, p, 258).

Com a BNCC, para qual direção seguiremos? Dependendo dos sujeitos e das forças envolvidas - públicas, privadas ou público-privadas – a Base pode seguir direções distintas, desde uma ação positiva, com uma maior democratização do ensino, ou para um estreitamento curricular ainda maior.

## 2.5 AVALIAÇÃO EXTERNA E EM LARGA ESCALA: RELAÇÕES ENTRE QUALIDADE, DESEMPENHOS E MONITORAMENTO

O discurso da busca pela ‘qualidade educacional’ em um contexto de um Estado-avaliador (Afonso, 2009b), valoriza a implementação de dois mecanismos estabelecidos nesse discurso: os testes padronizados e a presença de um mercado regulador. A esse respeito Correia (2010, p. 458) destaca que:

A cultura da qualidade tende, com efeito, a confundir-se com a multiplicação de instrumentos de avaliação de tal forma sofisticados que parece desempenhar um papel mais importante na imposição de uma ordem cognitiva mais ou menos homogeneizante do que na apreciação e regulação da ação organizacional.

Porém, de acordo com Vianna (2002, p.82) “a medida da qualidade em educação, entretanto não pode ficar restrita apenas ao desempenho escolar; necessita, também, verificar

outras variáveis que se associam e condicionam o rendimento escolar”. Isso porque, segundo o autor:

o desempenho dos estudantes em pesquisas 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 na escola e, ainda, sobre as características ambientais da família, que determinam o seu comportamento.** Assim, pesquisa sobre a qualidade da educação precisa caracterizar o contexto em que o processo educacional se desenvolve, identificar criticamente fatores não-diretamente ligados à escola que afetam a educação e analisar a ação da escola em termos de entrada processos e produto (VIANNA, 2002, p.82-83, grifo nosso).

Quando nos remetemos à questão da qualidade na educação podemos observar que ela resulta do paradigma eleito para direcionar as ações educacionais. Ou seja, ela remete à questão da finalidade do saber. E [...] “o conhecimento não é um fim, não se ensina e se aprende por diletantismo. O saber é um meio, é o instrumento do ser cidadão. Assim, não se ensina para responder as necessidades do mercado [...]” (BORDIGNON; GRACINDO, 2009, p. 156).

A avaliação como qualquer objeto socioeducacional se faz igualmente necessária e importante como um meio e não um fim, para auxiliar na interpretação de resultados e seus efeitos e assim, de forma contextualizada, emprestar significados aos demais aspectos do processo educacional.

Na perspectiva de mercado, se tornam comuns expressões que antigamente apresentavam outros sentidos, como apresenta a autora Marilena Chauí em seu texto “A Universidade em ruínas” (2001), encaixando-se sem muito esforço no contexto da escola atual: *Autonomia* se reduz à liberdade de promover novas formas e processos que impulsionem a eficiência, diminuam custos operacionais, possibilitem a captação de recursos, flexibilizem estruturas organizativas, contratos e relações trabalhistas. *Avaliação* é agora o controle da qualidade e, em alguns casos, supressão da autonomia, instrumento de credenciamento e de descredenciamento, regulação do sistema. *Qualidade* é a excelência, produtividade, competitividade, eficácia, enfim a racionalidade do mercado e da modernização do Estado, medida através de expressões de tempo, quantidade e custos (CHAUÍ, 2001, p.216).

Compartilhando da mesma lente, Dias Sobrinho (2002) descreve que os professores perdem sua prerrogativa de refletir sobre sua prática e de intervir na produção do currículo dentro dessa perspectiva de mercado - objetivista e eficientista. Segundo o autor, os professores reduzem-se ao papel de técnicos que executam propostas pedagógicas elaboradas pela alta burguesia governamental e assessores *ad hoc*.

Nessa lógica tecnicista de educação, a preocupação principal é com a utilização correta de instrumentos técnicos, com a apropriada aplicação da teoria para certificar a eficiência com menores custos, valorizando a *performatividade* e a preparação individualista dos profissionais “[...] e não com os valores e interesses que envolvem as múltiplas redes de atividades e tampouco a produção do pensamento crítico, a ética e a cidadania” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 49). Essa racionalidade reforça não só a ideologia, mas também a prática das privatizações. Estabelecem-se parcerias público-privadas, em que o foco segundo Dias Sobrinho (2002, p.49) é a

eficiência no cumprimento de metas e normativas estabelecidas pela administração central, as instituições privadas em geral não valorizam as avaliações internas e as inovações pedagógicas, que em grande parte requerem pesquisas sistemáticas. Para elas, o importante são as avaliações externas, nas quais podem se mostrar melhores do que realmente são para os clientes do mercado educacional.

A proficiência utilizada nos testes estandardizados está associada ao desempenho de um conhecimento, uma competência ou habilidades a qual é metamorfoseada em números/médias que viram escalas de proficiência (desempenho). Segundo Oliveira (2011, p. 185):

A escala de proficiência da avaliação traduz, para usar uma linguagem mais simplificada, as médias alcançadas pelos estudantes em habilidades e competências desenvolvidas. Desta forma, o número atribuído a uma instituição escolar, denominado média de desempenho ou proficiência, apresenta o desempenho médio dos alunos nas habilidades avaliadas. A partir da interpretação da escala é possível identificar, de maneira geral, quais habilidades foram desenvolvidas pelos estudantes e quais aquelas, próprias da série avaliada, eles não conseguiram desenvolver.

As escalas de proficiência (desempenhos) na Prova Brasil, ainda se concentram mais na demonstração e divulgação numérica do desempenho do que na leitura e interpretação pedagógica dos resultados. Nesse sentido é que se somam as críticas em relação à articulação entre a proficiência da avaliação externa e a qualidade da educação. Além dessa associação entre qualidade e desempenho dos estudantes em testes, a avaliação em larga escala, “passou a se constituir em um instrumento de controle do trabalho escolar e de fortalecimento da meritocracia, noção que historicamente, de modo dominante, está subjacente ao trabalho escolar” (SOUSA, 2014, p. 413).

A partir da medida da proficiência de apenas duas disciplinas - Português e Matemática – a lógica da qualidade educacional recai em algarismos numéricos, por vezes, pouco precisos, que se tornam homólogos ao estereótipo/reputação das escolas “melhores” ou “piores” classificadas nos *rankings* educacionais. Mais uma vez a qualidade educacional associa-se a escalas e a índices que pouco descrevem as realidades nos contextos educativos,

visto que “nem tudo o que conta em educação é mensurável” (AFONSO, 2009b).

Segundo Ravitch (2011, p.174) o problema com o uso dos testes para tomar decisões importantes sobre as vidas das pessoas é que:

os testes padronizados não são instrumentos precisos. Infelizmente, a maior parte dos políticos não percebe isso, e tampouco o público geral. [...] os escores dos testes não são comparáveis a pesos e medidas padronizados; eles não têm a precisão de uma balança ou uma régua. Os testes variam em sua qualidade, e mesmo os melhores testes podem algumas vezes ser passíveis de erros, em função de erros humanos ou problemas técnicos.

Ainda segundo a autora, “todos os testes têm uma margem de erro, como pesquisas de opinião, e o mesmo estudante poderia produzir diferentes escores realizando o mesmo teste em dias diferentes” (RAVITCH, 2011, loc.cit). Diante dos argumentos favoráveis e contrários sobre a utilização das avaliações externas – os autores Bauer, Alavarse e Oliveira (2015, p. 1367, grifo nosso) apresentam uma reflexão que reconhece:

[...] a utilidade dessas avaliações, ainda que questionando alguns de seus usos para a **gestão** como critério, por exemplo, para a **alocação de recursos nas escolas** com melhores resultados, a **definição de bônus** para professores, o estabelecimento de rankings estimulando a competição entre escolas e redes de ensino, e seu entendimento como **indicador único e principal de qualidade** de ensino.

Diante disso, a partir do entendimento de como chegamos à escola e nos processos avaliativos atuais - o ensinar e aprender para o teste – ganha espaço em detrimento do que se percebe e espera de uma democratização da educação. Isso porque, a qualidade da educação não pode ter como parâmetro apenas o desempenho escolar nas avaliações externas. Os resultados não podem ser apenas o ponto de chegada – eles ainda podem ser o ponto de partida.

A política de *accountability* presente no Brasil hoje e nos documentos oficiais como o PNE transita entre uma *accountability soft* (fraca) e uma *accountability hard* (forte), isso porque em muitas cidades e estados brasileiros ainda não há sistemas com consequências. Porém, o PNE utiliza o termo responsabilidade na descrição de algumas de suas metas, entre elas a Meta 20 que inclui a estratégia:

Aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (BRASIL, 2014).

Pouco mais de três anos depois que o PNE entrou em vigor, uma de suas metas, a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), foi aprovado pela comissão especial da Câmara que examinou o Projeto de Lei (PL) nº 7.420, em junho de 2017. O texto aprovado – que aguarda

aprovação pela Câmara de Deputados - estabelece que os gestores públicos nas esferas municipal, estadual e federal que, mesmo tendo recursos à disposição, registrem retrocesso nos índices de qualidade da educação básica de seus governos, serão responsabilizados com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992).

Em outras palavras, o PL trata da concepção de responsabilização ancorada em metas de qualidade. Estipula a responsabilização de dirigentes pelo desempenho dos estudantes aferido nas avaliações nacionais, com a proposição de sanções - financeira e eventual improbidade - no caso de uma diminuição nas médias ou ainda em situações de aumento da proporção de estudantes com resultado inferior ao mínimo aceitável.

Caso aprovada na próxima etapa, a LRE atingirá toda a rede pública de ensino. Por meio de um efeito cascata - com o objetivo de evitar que se chegue ao final da gestão com IDEB baixo - os gestores irão aumentar o grau de cobrança sobre todos os níveis de gestão abaixo deles. Além disso, uma consequência iminente dessa Lei será a justificativa para privatização por terceirização de gestão (*charters school*) e contratações dos mais variados tipos de consultoria - resultando na “quebra da estabilidade do trabalho do professor” (FREITAS, 2012a).

Assim como notas mais altas não são sinônimo de boa educação, esta lei - claramente importada pelo Brasil da ideia central da lei de responsabilidade norte-americana, conhecida por NCBL (apresentada no capítulo II dessa tese) - não será garantia de qualidade na nossa educação. A lei americana demonstra até o momento um fracasso da proposta, tendo um “grande efeito na promoção do fechamento das escolas públicas e sua transferência para a iniciativa privada, já que estabeleceu os mecanismos legais para justificar esta transferência” (FREITAS, 2012a, p. 395).

Uma LRE é mais um passo dentro de uma reforma empresarial da educação - uma vez que “ações aparentemente sem relação, se articulam em uma engenharia de ‘alinhamento’ (bases/ensino/avaliação/responsabilização), eliminando a diversidade e deixando pouco espaço para a escola ou para o magistério criar” (FREITAS, 2018, p.81). Sufoca-se, assim, a escola com assessorias, testes, plataformas de ensino *online* e manuais padronizados a partir das bases nacionais comuns (FREITAS, 2018).

A partir dessa política internacional questionamos o sentido da avaliação externa e em larga escala. Ao estabelecermos um padrão único de currículo, de avaliação e de qualidade estamos comprometendo duas importantes ações: o ser e o fazer -discente e docente - ao uniformizarmos os alunos e o papel docente. Portanto, é cada vez mais importante indagarmos os sentidos do que vem a ser um ‘bom resultado’ e as suas influências sobre o fazer docente.



*No próximo capítulo, apresentaremos a descrição do percurso teórico-metodológico escolhido para o desenvolvimento dessa pesquisa, bem como os procedimentos utilizados para compor o design do estudo.*



### 3 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

*[...] A pesquisa é uma atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente (Minayo, 1993, p.23).*

Neste capítulo, apresentamos a descrição da metodologia que foi escolhida para o desenvolvimento da pesquisa, reiterando que teve como objetivo geral **analisar como se constitui e valida a política de *accountability* no âmbito da Rede Municipal de Ensino (RME) de Santa Maria/RS**. Apresentamos inicialmente os objetivos específicos que se desenharam a partir do objetivo geral, bem como os fundamentos teóricos que embasaram as escolhas metodológicas e posteriormente os procedimentos utilizados para compor o *design* do estudo.

#### 3.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Partindo do objetivo geral, tecemos os seguintes objetivos específicos:

- a) Estudar algumas relações entre os organismos internacionais e as políticas educacionais.
- b) Identificar quais as implicações das avaliações externas no trabalho docente, na escola (contexto escolar) e nos alunos (preparação para os testes);
- c) Analisar como os docentes percebem/ interpretam as avaliações externas e os resultados obtidos pelas escolas na Prova Brasil e no IDEB;
- d) Analisar as repercussões estabelecidas pelos *rankings*, divulgações de resultados e premiações no trabalho docente e na escola.

#### 3.2 ORIENTAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

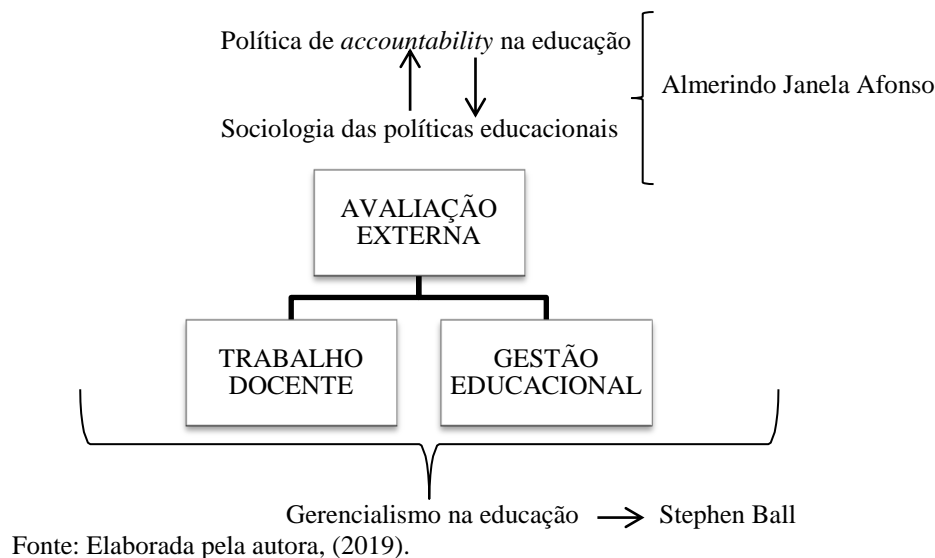
Esse estudo tem como foco as relações entre as avaliações externas, a gestão educacional e o trabalho docente, partindo do nível da macropolítica e circunscrevendo a análise em âmbito local/municipal. A partir das percepções dos professores (gestão cotidiana em sala de aula), diretoras e coordenadoras pedagógicas de 4 (quatro) escolas da Rede Municipal de Ensino (RME) de Santa Maria/RS e da Secretaria Municipal da Educação (SMED). A análise centra-se na Prova Brasil, aplicada aos alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental, e nos impactos dos resultados e desempenho dos alunos nessa avaliação e na nota do IDEB.

Esta tese tem como eixo a política educacional ancorada nos pressupostos teóricos de Stephen Ball. Para este autor, uma pesquisa em política educacional dispõe de várias posições, estilos e preocupações que estão posicionadas diferentemente em relação aos

processos e métodos e em relação às tradições e práticas das ciências humanas.

A partir do eixo central da pesquisa que são as políticas educacionais, ramificam-se segmentos que sustentam o alicerce deste estudo (Figura 7).

Figura 7 – Esquema da estrutura teórico-metodológica



O gerencialismo tem introduzido políticas de avaliação por meio de mecanismos de *accountability* na educação. Discutiremos nessa tese como as formas gerencialistas de reorganização do Estado têm repercutido na escola, em especial, no trabalho docente e na gestão educacional. Para subsidiar a compreensão sobre os impactos do modelo de gerencialista na educação recorreremos aos escritos de Ball (1995, 2005, 2014).

As discussões teórico-conceituais encontram no olhar sociológico da educação muitas das explicações para as inquietações aqui dispostas. Para isso, adotaremos como base o conceito de *accountability* proposto por Afonso (2009a, 2009b), na tentativa de definir (descrever) quais as formas de *accountability* estão presentes na política educacional brasileira.

Os dados obtidos a partir de uma pesquisa qualitativa, aqui não apresentam o objetivo de comprovação estatística, mas a compreensão dos problemas abordados. A partir de pressupostos teóricos (pesquisa documental e bibliográfica) analisamos as influências da política de *accountability* na educação brasileira, desde um estudo exploratório em pesquisas internacionais e nacionais (macropolítica) até o contexto educacional local de Santa Maria/RS (micropolítica).

### 3.2.1 Os caminhos e ferramentas metodológicas da pesquisa

Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa de acordo com Minayo (2010) e

André (2013). Para André,

as abordagens qualitativas de pesquisa se fundamentam numa perspectiva que concebe o conhecimento como um processo socialmente construído pelos sujeitos nas suas interações cotidianas, enquanto atuam na realidade, transformando-a e sendo por ela transformados (ANDRÉ, 2013, p. 97).

Ainda segundo André (2013), na perspectiva das abordagens qualitativas, não é a atribuição de um nome que estabelece o rigor metodológico da pesquisa, mas a explicitação dos passos seguidos na sua realização, ou seja,

a descrição clara e pormenorizada do caminho percorrido para alcançar os objetivos, com a justificativa de cada opção feita. Isso sim é importante, porque revela a preocupação com o rigor científico do trabalho, ou seja: se foram ou não tomadas as devidas cautelas na escolha dos sujeitos, dos procedimentos de coleta e análise de dados, na elaboração e validação dos instrumentos, no tratamento dos dados. Revela ainda a ética do pesquisador, que ao expor seus pontos de vista dá oportunidade ao leitor de julgar suas atitudes e valores (ANDRÉ, 2013, p. 96).

Além disso, esse estudo caracterizou-se por ser documental e bibliográfico conforme caracteriza Gil (2010), envolvendo a coleta de uma série de dados a partir da análise de documentos oficiais nas esferas federal e municipal: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano Nacional de Educação (PNE), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Plano Municipal de Educação (PME), as Leis Municipais 5341/2010, 5545/2011, 5610/2012 além dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das escolas participantes da pesquisa.

A análise bibliográfica foi realizada a partir de leituras em produções da e sobre as políticas de *accountability* na educação, no Brasil e em outros países, além de dissertações e teses disponíveis *online* no Catálogo de Dissertações e Teses da CAPES, periódicos e eventos da área. Para complementar a coleta de dados, a pesquisa contou com entrevistas semiestruturadas com professores, coordenadoras pedagógicas e diretoras acerca de suas percepções sobre as avaliações externas e quais as relações destas com a escola e o trabalho docente.

Do ponto de vista de seus objetivos, este estudo foi classificado como uma pesquisa exploratória e explicativa (GIL, 2010). Exploratória, pois envolve critérios, métodos e técnicas para a elaboração de resultados, visando oferecer informações e orientações para a formulação de hipóteses. A pesquisa explicativa (ou causal) busca identificar os fatores que contribuem para a ocorrência de determinado fenômeno, deste modo, visa a explicar a razão dos acontecimentos (GIL, 2010), exigindo, assim, um maior investimento em síntese, teorização e reflexão a partir do objeto de estudo - identificação dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência da política de *accountability* na educação brasileira, em

especial, no município de Santa Maria/RS.

O município de Santa Maria, localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul (RS), conta com uma população estimada no ano de 2017 de 278.445 habitantes (IBGE, 2017), sendo a quinta cidade mais populosa do RS, a maior de sua região e, isoladamente, a maior da região central. É denominado também o município "Coração do Rio Grande" devido a sua localização geográfica.

A atual administração do município está a cargo do prefeito Jorge Cladistone Pozzobom, advogado e político filiado ao partido político do PSDB, eleito em 2016 para um mandato de quatro anos de duração (2017-2020). Essa pesquisa inclui dados e informações referentes aos dois primeiros anos de mandato do atual prefeito.

Santa Maria é considerada “Cidade Universitária” e "Cidade Cultura” por ter uma grande quantidade de instituições de ensino. São 07 (sete) Instituições de Ensino Superior (IES), sendo a maior delas a UFSM, fundada em 1960 por José Mariano da Rocha Filho. Com relação ao Ensino Básico, possui cerca de 173 (cento e setenta e três) instituições de ensino (estadual, federal, municipal e privada) de acordo com dados do Inep (2017).

Além disso, de acordo com o Censo Escolar de 2017 a principal rede responsável pelo ensino fundamental no Brasil é a municipal, com 64,0% das escolas de ensino fundamental. Quanto ao Ensino Básico, o município apresenta as seguintes redes de ensino (Quadro 11):

Quadro 11 – Redes de ensino em Santa Maria/RS

<b>Redes de ensino</b>	<b>Número de escolas</b>
Estadual	41
Federal	4
Municipal	76
Privada	54
Total	175

Fonte: Inep/MEC. Dados do Censo Escolar de 2017.

Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) datados do ano de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Santa Maria é 0,784, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), apresentando como dimensões de maior contribuição para o IDHM do município a Longevidade, com índice de 0,848, a Renda, com índice de 0,795, e a Educação, com índice de 0,715 (Tabela 6). Segundo o IDHM, Santa Maria ocupa a 100ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros.

Tabela 6– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes:  
Município de Santa Maria/RS

<b>IDHM e componentes</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
IDHM Educação	0,428	0,591	0,715
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	45,40	55,79	68,31
% de 5 a 6 anos na escola	37,22	65,60	84,29
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental	62,38	79,15	92,13
REGULAR SERIADO ou com fundamental completo			
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	40,15	59,82	63,25
% de 18 a 20 anos com médio completo	26,12	38,77	52,77
IDHM Longevidade	0,756	0,828	0,848
Esperança de vida ao nascer	70,34	74,66	75,89
IDHM Renda	0,699	0,748	0,795
Renda per capita	617,91	843,18	1.127,25

Fonte: PNUD, IPEA e FJP.

A escolha pelo município de Santa Maria/RS justifica-se por ser o município onde está situado o Programa de Pós-Graduação Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde (PPGECQVS - UFSM), mas principalmente, por ser a maior cidade da região central e por apresentar políticas gerencialistas associadas às avaliações externas e ao IDEB para as escolas da rede municipal de ensino. Outras pesquisas nesse sentido também estão sendo desenvolvidas no Rio Grande do Sul como na cidade de Rio Grande e na Região Metropolitana.

O município de Santa Maria obteve, no IDEB de 2015, nota 5,5 (acima da meta nacional) nos anos iniciais do ensino fundamental e 4,2 nos anos finais do ensino fundamental (abaixo da meta nacional) – Tabela 7:

Tabela 7 – Metas do IDEB por nível de ensino

<b>IDEB</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: PNE/MEC, 2014.

A escolha das escolas e dos sujeitos da pesquisa foi delimitada em função da Prova Brasil e dos desempenhos das escolas associados ao IDEB. Assim os critérios de escolha das escolas<sup>15</sup> basearam-se nos índices e nos avanços, conforme a descrição a seguir:

A Escola A (EA) foi selecionada por conseguir se manter com o maior índice do

<sup>15</sup> O critério de escolha das escolas levou em consideração o IDEB das escolas do município de Santa Maria nos anos iniciais do EF nos biênios de 2011 e 2015, respectivamente.

município nos anos de 2011, 2013 e 2015 respectivamente (recebendo a premiação – Prêmio Qualidade da Educação nos anos de 2011 e 2013 e ainda aguarda o pagamento de 2015).

A Escola B (EB) foi selecionada pelo crescimento <sup>16</sup>no índice com incremento de 51% obtido entre as avaliações dos anos de 2011 e 2015, obtendo o segundo maior índice do município em 2015 (também aguarda a premiação). A Escola C (EC) foi selecionada por estar dentro da média nacional estipulada e a Escola D (ED) foi selecionada por não atingir a média (Quadro 12).

Quadro 12 – Panorama do IDEB das escolas municipais participantes do estudo

IDEB/ E.F.	Escola A		Escola B			Escola C			Escola D			
		Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta			
2011	A.I	7,2	5,7	A.I	4,7	4,5	A.I	-	-	A.I	4,8	4,3
	A.F	5,4	4,9	A.F	-	-	A.F	4,4	4,6	A.F	4,6	3,3
2013	A.I	7,4	6,0	A.I	-	4,8	A.I	5,9	5,2	A.I	-	4,6
	A.F	5,7	5,3	A.F	-	-	A.F	-	5,0	A.F	4,2	3,8
2015	A.I	7,5	6,2	A.I	7,1	5,0	A.I	6,6	5,4	A.I	5,0	4,9
	A.F	5,6	5,7	A.F	4,2	-	A.F	4,4	5,3	A.F	4,5	4,2
2017	A.I	7,2	6,5	A.I	7,1	5,3	A.I	7,4	5,7	A.I	4,7	5,2
	A.F	5,1	5,9	A.F	-	4,4	A.F	4,8	5,5	A.F	4,1	4,5

Fonte: Elaborado pela autora (2019) a partir dos dados disponíveis no site do INEP.

Após a escolha do município, iniciamos a busca por informações sobre a educação municipal, junto a documentos disponibilizados de forma *online* nos sites da prefeitura e da Secretaria de Educação do Município (SMED). Para complementar a pesquisa documental, foram escolhidas 04 (quatro) escolas municipais localizadas em 03 (três) bairros distintos da cidade (Quadro 13):

<sup>16</sup> Esse crescimento está associado ao fato da escola ter participado da Prova Brasil em 2011 apresentando um desempenho baixo em relação à primeira colocada nesse ano. E no ano de 2013 a escola não participou da aplicação da Prova Brasil por não ter o número mínimo de alunos. Já em 2015 (ano de maior crescimento na nota do IDEB) houve além de uma preparação dos alunos (realização de simulados) uma redução na taxa de reprovação e aumento na taxa de aprovação (Censo escolar/2011/2015/INEP) – elementos que compõem o fluxo escolar, componente estratégico na composição da nota do IDEB.



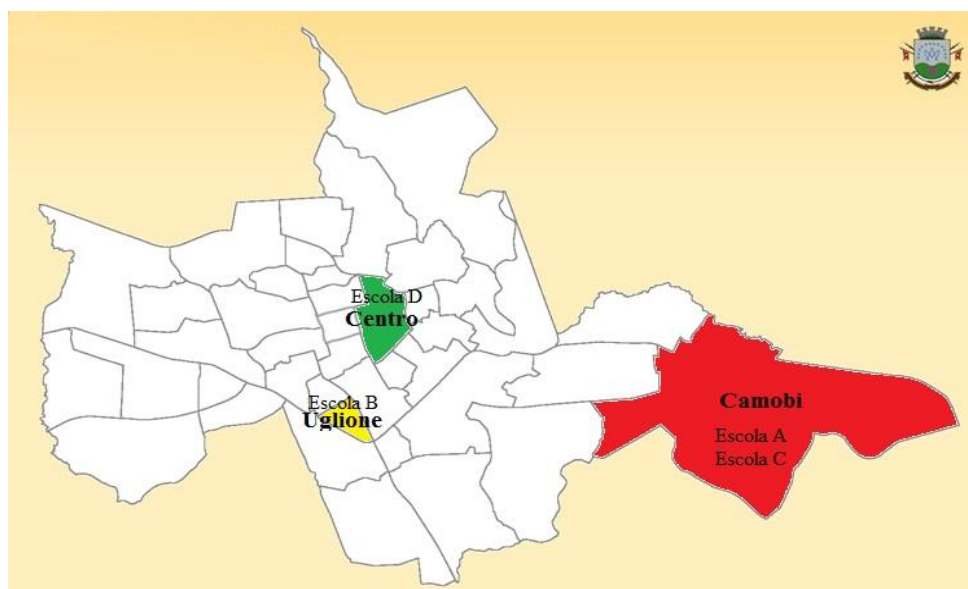
Quadro 13 – Locais da pesquisa de campo

<b>Código das escolas</b>	<b>Bairros</b>
Escola A	Bairro Camobi
Escola B	Bairro Uglione
Escola C	Bairro Camobi
Escola D	Bairro Centro

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Para melhor entendimento da localização dos bairros da zona urbana do município, apresentamos a seguir a Figura 8:

Figura 8 – Mapa da localização dos bairros da zona urbana no município de Santa Maria referentes às escolas participantes da pesquisa



Fonte: Adaptado pela autora do site Santa Maria em Dados.

O bairro Camobi de acordo com o Censo demográfico de 2010 é o bairro mais populoso do município com 21.822 habitantes em uma área de 20,3463 km<sup>2</sup>. Localizado na região leste é considerado um dos principais bairros de Santa Maria, por ter instaladas em seu território a UFSM e a Base Aérea de Santa Maria (BASM).

O bairro Centro é o principal bairro de Santa Maria e onde a cidade começou. É o marco zero da criação do município, pois quase todas as ruas que compõem o bairro são de origem histórica. É considerado o segundo bairro mais populoso da cidade com 17.847 habitantes em uma área de 1,9011 km<sup>2</sup>. E o bairro Uglione, situado na região centro-oeste do município limita-se com os bairros: Dom Antônio Reis, Duque de Caxias, Nossa Senhora

Medianeira e Urlândia e é um dos bairros com menor número de habitantes 1.808 em uma área de 0,6785 km<sup>2</sup>.

Realizaram-se entrevistas semiestruturadas com 20 (vinte) sujeitos, sendo 14 (quatorze) professoras e 1 (um) professor, 3 (três) diretoras e 1 (uma) vice-diretora que serão aqui identificadas, respectivamente do P1 ao P15 (código para professores) e DEA, DEB, DED (código para diretoras) e VDC (código para vice-diretora) nos excertos citados, além de participantes da SMED – representados aqui como Setor Pedagógico (1). (Quadro 14).

Quadro 14 – Distribuição dos sujeitos participantes da pesquisa

Escola A	Escola B	Escola C	Escola D	SMED	Total
Diretora (1)	Diretora (1)	Vice-Diretora (1)	Diretora (1)	Setor Pedagógico (1)	5
Profa. A.I (1)	Profa. Ed. Infantil e Coord. dos A.I (1)	Profa. A.I (1)	Profa. A.I (1)		4
Profa. Português (1)	Profa. Português (1)	Profa. Português (1)	Profa. Português (1)		4
Profa. Matemática (1)	Profa. Matemática (1)	Profa. Matemática (1)	Prof. Matemática (1)		4
Profa. Ciências (1)	Profa. Ciências (1)	Profa. Ciências (1)	Profa.* Ciências		3
5	5	5	4	1	20

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

\*A professora de Ciências da ED é a mesma da EA.

Nos anos iniciais a escolha ocorreu preferencialmente por professores atuantes entre o 2º e 5º anos, por entendermos que os resultados da Prova Brasil do 5º ano são uma consequência de um trabalho colaborativo. Nos anos finais do ensino fundamental os professores selecionados atuam entre o 6º e 9º anos. A escolha por professores de Português e Matemática para compor a amostra se justifica pelo fato destas serem disciplinas constituintes da Prova Brasil. A escolha por professores de Ciências ocorreu justamente para compreendermos como professores das demais disciplinas têm se relacionado com as avaliações externas. Além disso, elegemos a área de Ciências para fazer parte do estudo, por se tratar de uma área de interesse da autora dessa tese.

No âmbito escolar as questões tiveram como objetivo analisar as percepções dos professores e das equipes gestoras sobre as avaliações externas, em especial a Prova Brasil, e as implicações da realização dessas provas no seu trabalho, planejamento e organização das aulas. Além dos impactos da divulgação dos resultados e das premiações às escolas com os melhores índices no IDEB.

Realizou-se o contato com a Secretaria Municipal de Educação (SMED) para a realização de entrevista com a Superintendente Pedagógica. O roteiro (Apêndice F) de perguntas da entrevista foi respondido por escrito por representantes do setor pedagógico com a supervisão das respostas pela Superintendente.

As questões tiveram como objetivo identificar algumas características do atual modelo de gestão empregado na secretaria, à maneira como as ações da secretaria estão sendo planejadas e executadas. Além de compreender outros aspectos que compõem as políticas públicas de educação do município como, por exemplo, as ações da secretaria para os próximos anos e as percepções e repercussões sobre o Prêmio Qualidade da Educação no município, bem como as implicações ao município a partir da adesão ao PAR (Plano de Ações Articuladas).

A Lei nº 5341, de 10 de agosto de 2010 cria o Prêmio Qualidade da Educação no município de Santa Maria, durante a gestão do ex-prefeito César Schirmer e que contempla as seguintes premiações:

I - Os professores efetivos e a equipe diretiva das escolas municipais de Santa Maria classificadas com a melhor nota na avaliação do IDEB, nos anos iniciais e nos anos finais, individualmente, com o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais); II - As escolas classificadas com a segunda melhor nota na avaliação do IDEB nos anos iniciais e nos anos finais, individualmente, com o valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais); III- As escolas classificadas com a 1ª, 2ª e 3ª melhor nota na avaliação do IDEB nos anos iniciais e nos anos finais, com o certificado de reconhecimento.

A partir da Lei 5610/2012 foram acrescentados dois incisos (IV e V) na Lei 5341/2010 prevendo agora premiações também as escolas que demonstrarem maiores crescimentos na nota do IDEB nos anos iniciais e finais conjuntamente:

IV - Os professores efetivos e a equipe diretiva da escola municipal de Santa Maria que demonstrou o maior crescimento na nota de avaliação do IDEB nos anos iniciais e finais, conjuntamente, com o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais); V - Os professores efetivos e a equipe diretiva da escola municipal de Santa Maria que demonstrou o segundo maior crescimento na nota de avaliação do IDEB nos anos iniciais e finais, conjuntamente, com o valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Entendemos a criação do prêmio qualidade da educação em Santa Maria por meio de uma lei, como a institucionalização de uma política de *accountability* no município. É possível identificarmos os pilares da *accountability*, com a avaliação pautando políticas de ações educacionais, ou seja, as escolas são avaliadas a partir do desempenho dos alunos nas avaliações externas e os resultados dessas avaliações são publicados e divulgados (prestação de contas) pela mídia e as consequências em forma de bônus às escolas com as melhores notas – como veremos nos próximos capítulos.

### 3.3 PROCEDIMENTOS DE PRODUÇÃO DE DADOS

#### 3.3.1 Consolidando a pesquisa de campo

A entrevista é o procedimento mais usual na pesquisa de campo. Por meio dela, o pesquisador busca obter informações presentes na fala dos atores sociais. Para Minayo (2001),

[...] Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Suas formas de realização podem ser de natureza individual e/ou coletiva. Nesse sentido, a entrevista, um termo bastante genérico, está sendo por nós entendida como uma conversa a dois com propósitos bem definidos. Num primeiro nível, essa técnica se caracteriza por uma comunicação verbal que reforça a importância da linguagem e do significado da fala. Já, num outro nível, serve como um meio de coleta de informações sobre um determinado tema científico (MINAYO, 2001, p.57).

Para pesquisas qualitativas, a entrevista semiestruturada apresenta-se como opção a partir de um roteiro pré-determinado, é possível acrescentar outras perguntas, alterar a ordem dos questionamentos e até mesmo retirar perguntas, o que propicia uma maior liberdade, interação e espontaneidade entre entrevistador e entrevistado. Segundo Triviños (1987, p. 146), podemos entender por entrevista semiestruturada:

[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Por essa razão, a entrevista semiestruturada foi escolhida e utilizada como um dos instrumentos de produção de dados desse estudo. A elaboração e a criação de um roteiro para a entrevista é uma das etapas mais importantes, que exige tempo, cuidado e planejamentos. Outro fator importante é a escolha do entrevistado, que, de preferência, precisa ser alguém que tenha familiaridade com o tema a ser discutido. A entrevista deve ser marcada com antecedência para que o pesquisador se assegure de que será recebido e possa criar condições favoráveis ao entrevistado, garantindo o segredo de suas confidências e de sua identidade (LAKATOS; MARCONI, 1996).

Esta pesquisa tem aprovação no Comitê de ética (CEP) da UFSM sob o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) número 61522816.8.0000.5346. Como se tratam de entrevistas com adultos, utilizou-se o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE — Apêndice C) para registrar a concordância com as realizações das entrevistas nos locais pesquisados. O professor orientador desta tese será o responsável pela guarda de todos os materiais relativos à pesquisa por um período de cinco anos, conforme Resolução 466/2012

da CONEP.

Após as entrevistas realizadas e gravadas em áudio, o método de transcrição foi utilizado para proporcionar uma análise mais detalhada das respostas. Todas as transcrições foram mantidas no formato original, assim, os excertos utilizados na tese mantêm as características próprias da linguagem oral.

As entrevistas ocorreram nos meses de junho e julho de 2018 e foram realizadas pela pesquisadora dessa tese. Foram realizadas 20 entrevistas, sendo que duas destas foram respondidas por escrito, por preferência dos sujeitos. As entrevistas tiveram uma média de 30 minutos de duração com a mínima de 10 minutos e máxima de 52 minutos, totalizando 460 minutos (7h e 66 minutos).

Após a realização das entrevistas, passamos às transcrições e categorizações dos dados obtidos, para uma melhor interpretação dos mesmos. Destacamos as categorias e subcategorias emergentes: (1) Percepções sobre avaliações externas (utilidade e utilizações das avaliações externas; confiabilidade dos resultados; opiniões sobre as avaliações externas), (2) Exames e trabalho docente (Implicações no trabalho docente; implicações em sala de aula; treinamento e orientações para as avaliações), (3) Regulação, Responsabilização e *Accountability* (Estímulo a obtenção de ‘bons’ resultados; efeito dos *rankings* e divulgação dos resultados; incentivos para as escolas).

### **3.3.2 Caracterização das escolas e dos participantes do estudo**

A Escola A, localizada no bairro Camobi, foi fundada em 1972 e completou em 2018 (dois e mil dezoito) 46 anos de existência no município de Santa Maria e apresenta como público alvo alunos do ensino fundamental (1º ao 9º ano). As atividades pedagógicas desenvolvidas até hoje, garantem a escola, um ambiente de aprendizagem, visando à formação integral do aluno, valorizando as diferenças individuais nos aspectos cognitivos, afetivos, psicológicos e culturais. A escola tem um histórico de destaque envolvendo premiações e um dos melhores IDEB da cidade.

A Escola B localizada no bairro Uglione foi fundada no mesmo ano da EA. A EB apresenta como público alvo alunos da educação infantil e ensino fundamental (1º ao 9º ano). Possui um quadro de professores estável e tem como meta ser uma escola de referência pela qualidade, oferecendo uma educação que possibilite a transformação da sociedade pelos resultados no processo educativo.

A Escola C também foi fundada em 1972 e apresenta como público alvo estudantes do ensino fundamental do 1º ao 9º ano. A Escola conta com rampas de acesso no portão da frente

e nas salas do andar térreo, assim como, um banheiro de uso exclusivo para cadeirantes e outras necessidades especiais. A Escola conta com um professor coordenador da sala de informática, que auxilia os professores no uso de tecnologias e metodologias adequadas.

A Escola D iniciou suas atividades no município em 15 de agosto de 1931, sendo filantrópica até o final de 2006. Foi idealizada e fundada pelo Senhor Carlos Martins e pela Senhora Alaydes Peixoto, como um tributo de gratidão a Santo Antônio. A partir de 2007 passou a ser municipal, sendo dirigida por uma equipe de professores municipais admitidos por concurso público e totalmente qualificados, onde a maioria possui Curso de Especialização. Portanto, pertence à esfera municipal e tem como mantenedora a Prefeitura Municipal de Santa Maria. Oferece o Ensino Fundamental regular, dividido em Anos Iniciais (1º ao 5º ano) e Anos Finais (6º ao 9º ano). A escola foi municipalizada através do Decreto de Criação Lei Municipal nº. 5030 em 06 de setembro de 2007.

No que se refere ao perfil dos sujeitos da pesquisa (Quadro 15), a maioria é do gênero feminino, com média de idade de 45 anos, sendo que a mínima é 27 e a máxima é 58. A amostra conta com apenas um professor de 41 anos, representante da disciplina de Matemática da ED. Todas as professoras possuem curso superior na área que lecionam, ou seja, licenciaturas em Biologia, Português, Matemática e Pedagogia e, dos 15 professores entrevistados, 10 possuem pós-graduação, sendo 5 com mestrado, 4 com especialização e 1 com doutorado. A média de tempo de atuação docente é de 18 anos, com mínimo de 3 e máximo de 31.

Quadro 15 – Caracterização do perfil dos sujeitos da pesquisa no contexto escolar

(continua)

Código	Cargo	Idade	Formação Inicial	Pós-graduação	Tempo de docência
P1EA	Profa. de Ciências (6º e 7º anos)	36 anos	Bacharelado e Licenciatura em Ciências Biológicas	Especialização, Mestrado e Doutorado	14 anos
P2EA	Profa. de Português (6º ao 9º anos)	52 anos	Licenciatura em Letras	Especialização	16 anos
P3EA	Profa. de Matemática (8º e 9º anos)	58 anos	Licenciatura em Matemática	Especialização e Mestrado	30 anos
P4EA	Profa. e Coord. dos A.I. (2º e 5º anos)	27 anos	Pedagogia	Especialização e Mestrado	3 anos
P5EB	Profa. de Ciências (6º ao 9º anos)	49 anos	Ciências Naturais - Habilitação Ciências e Matemática	Especialização e Mestrado	31 anos

P6EB	Profa. de Português (6º ao 9º ano)	49 anos	Licenciatura em Letras	Especializações	27 anos
P7EB	Profa. de Matemática (6º ao 9º anos)	38 anos	Licenciatura em Matemática	-	9 anos
P8EB	Profa. da Ed. Infantil e Coord.dos A.I.	38 anos	Pedagogia	Especialização e Mestrado	13 anos
P9EC	Profa. de Ciências(7º, 8º, 9º anos)	57 anos	Ciências Licenciatura Curta (UFSM), Licenciatura em Biologia (UFRGS)	Especialização em Educação Ambiental (UFSM)	25 anos
P10EC	Profa. de Português (6º ao 9º ano)	48 anos	Licenciatura em Letras – Português/Inglês	Especialização PROEJA (UFRGS) e Mídias na Educação (UFSM). Mestrado em Letras (UFSM)	18 anos
P11EC	Profa. de Matemática (7º, 8º e 9º anos)	49 anos	Licenciatura Plena em Matemática	Especialização em Estatística. Mestranda em Educação Matemática e Física (UFSM)	17 anos
P12EC	Profa. dos Anos Iniciais (2º Ano)	49 anos	Magistério, Pedagogia Psicopedagogia	-	24 anos
P13ED	Profa. Português (8º e 9º anos)	33 anos	Licenciatura em Letras (UFSM)	-	12 anos
P14ED	Prof. de Matemática (9º ano)	41 anos	Licenciatura Plena em Matemática (UFSM)	-	4 anos
P15ED	Profa. Anos Iniciais (3º ano)	41 anos	Pedagogia	Especialização em Psicopedagogia	9 anos
<b>Código</b>	<b>Cargo</b>		<b>Formação Inicial</b>	<b>Pós-graduação</b>	<b>Tempo de gestão</b>
DEA	Diretora	47 anos	Licenciatura em História	Especialização e Mestrado	3 anos
DEB	Diretora	57 anos	Magistério e Pedagogia	-	6 anos
VDEC	Vice Diretora	46 anos	Pedagogia (UFSM)	Especialização em Educação Infantil (UFSM) e Gestão Escolar (UFN)	12 anos
DED	Diretora	55 anos	Licenciatura Plena em Matemática	-	12 anos

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

### 3.4 DESCRIÇÕES DOS PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

#### 3.4.1 Análise de conteúdo: Primeiro procedimento

Após a realização das entrevistas, as mesmas foram transcritas e analisadas a partir da análise de conteúdo, uma técnica de análise de comunicações, que decompõe o que foi dito nas entrevistas. A análise do material busca classificá-lo em temas ou categorias que auxiliam na compreensão do que está por trás das falas dos sujeitos participantes da pesquisa.

Essa técnica que ficou reconhecida a partir do trabalho desenvolvido, pela professora assistente da Universidade de Paris, Laurence Bardin, no ano de 1977 e aos poucos, a análise de conteúdo, foi interessando a pesquisadores de diferentes áreas. Segundo Bardin (2011, p. 15) atualmente a análise de conteúdo “é um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplica a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”. Essa análise está organizada em torno de três polos cronológicos: (1) pré-análise, (2) exploração do material e (3) tratamento dos resultados, inferência e a interpretação.

A **pré-análise** é a fase de organizar o material tornando-o operacional, sistematizando as ideias iniciais. Essa etapa possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise (as entrevistas), a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final. Bardin (2011) descreve os passos:

- a) Leitura flutuante: compreende o momento de leitura geral do material (leitura das entrevistas).
- b) Escolha dos documentos: consiste na definição do *corpus* de análise, no caso dessa análise o *corpus* será os textos transcritos das entrevistas;
- c) Formulação das hipóteses e dos objetivos: a partir da leitura inicial dos dados;
- d) A referenciação dos índices e elaboração de indicadores: escolha dos índices (menção explícita de um tema) e a sua organização sistemática em indicadores (o indicador correspondente será a frequência deste tema);
- e) A preparação do material: preparação formal (“edição”). No caso das entrevistas gravadas, estas são transcritas na íntegra e as gravações conservadas.

Desde a pré-análise devem ser determinadas operações de recorte de texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática.

A fase da **exploração do material** consiste na codificação dos dados. Bardin (2011, p. 133) define codificação como “o processo pelo qual os dados brutos são transformados



sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo”. A unidade de registro corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade base, por exemplo, o tema ou a palavra, e a unidade de contexto é o seguimento de mensagem que auxilia na compreensão exata da unidade de registro (BARDIN, 2011). Assim, o texto das entrevistas é recortado em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos), e agrupadas tematicamente em categorias, as quais possibilitam as inferências.

A última fase compreende o **tratamento dos resultados obtidos e interpretação**, consiste na síntese interpretativa, a qual, recuperando os objetivos estabelecidos inicialmente, trata de apresentar os achados da pesquisa respaldados no referencial teórico. É o que faremos nas "considerações finais".

Optou-se pela realização de uma análise temática, tendo no tema as unidades de registros para estudar as motivações de opiniões e atitudes. As respostas às entrevistas abertas podem ser e frequentemente são analisadas tendo o tema por base. Assim, segundo Bardin (2011, p. 135) fazer uma análise temática consiste em descobrir os 'núcleos de sentido' que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido.

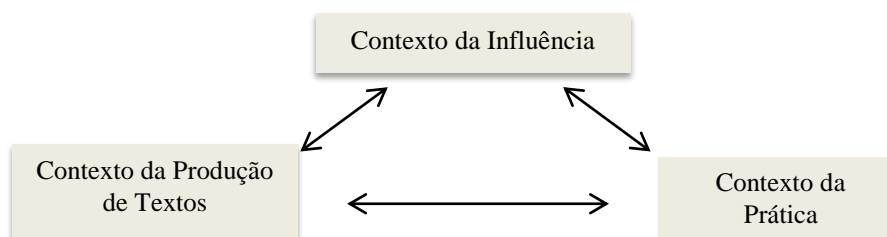
### **3.4.2 Ciclo de Políticas: Segundo procedimento**

A abordagem do Ciclo de Políticas (*Policy Cycle*) formulada pelo sociólogo Stephen Ball e por colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; BOWE, 1992; BALL, 1994), objetiva demonstrar a complexidade das políticas educacionais, assinalando a intersecção entre micro e macropolíticas. Segundo Mainardes (2006, p.49) essa abordagem:

destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. Esse referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível.

O Ciclo de Políticas é constituído por cinco contextos: Contexto de Influência, Contexto da Produção de Texto, Contexto da Prática, Contexto dos Resultados (efeitos) e Contexto da Estratégia política. No processo de formação de uma política, os três primeiros contextos são considerados os principais (Figura 9).

Figura 9 – Contextos do processo de formação de uma política



Fonte: Mainardes, 2006, p. 51 (tradução nossa).

Segundo Mainardes (2006) esses contextos apresentam uma inter-relação, sem dimensão temporal ou sequencial e não se constituem em etapas lineares. Isso é o que justifica o conceito de ciclo, ou seja, a ideia de um movimento cíclico em que um elemento influencia o outro, fazendo com que uma alteração ao longo do processo modifique o ciclo como um todo.

Nesse sentido, a política de *accountability*, no contexto das políticas de avaliações externas e em larga, foi analisada partindo do macrocontexto (políticas internacionais), perpassando pelo mesocontexto (políticas nacionais) e chegando ao microcontexto (política local/municipal). A seguir, descreveremos cada um dos contextos analisados.

O **Contexto da Influência** é aquele em que normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política (MAINARDES, 2006).

Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais em comissões e grupos representativos; e a atuação das redes internacionais - políticas e sociais - por meio de “soluções” e do empréstimo de políticas educacionais (migração, recontextualização e reinterpretação de políticas internacionais). As “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o constituem a promoção de um sistema mundial associado ao mercado caracterizando-os como importantes influenciadores no processo de elaboração e desenvolvimento de políticas nacionais (como veremos no capítulo IV).

De acordo com Mainardes (2006, p.52) o contexto da influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção

de texto. Ao passo que o contexto da influência está relacionado com interesses e ideologias mais restritos, os textos políticos geralmente estão associados a uma linguagem mais geral.

A análise do contexto de influência foi realizada por meio de estudos bibliográficos de autores que realizaram pesquisas sobre: o contexto atual da política educacional global (BALL, 2014); a relação entre os testes padronizados e o modelo de quase-mercado educacional (RAVITCH, 2011; AFONSO, 1999; 2009a;2009b); da reforma educacional na educação (FREITAS 2011; 2018), a emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas (BARROSO 2006; 2013), o estudo da política no contexto das escolas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) e as relações entre avaliação e regulação (AFONSO, 2005).

O **Contexto da Produção de Texto** é representado pelos textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem assumir várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção.

Desse modo, as políticas são intervenções textuais que também carregam limitações materiais e possibilidades. Assim, as respostas a esses textos têm consequências reais e essas consequências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática (MAINARDES, 2006). Foram analisados textos políticos internacionais e nacionais para compreendermos o nascimento e o desenvolvimento da política de *accountability* e quais os caminhos percorridos no âmbito da legislação brasileira para institucionalização dessa política no município de Santa Maria/RS.

Para a análise dos contextos da influência e da produção de textos locais utilizamos como recorte temporal o período entre 2009-2016 o qual engloba os dois mandatos do prefeito Cezar Schirmer em Santa Maria/RS e o período de construção do cenário da política de *accountability* educacional com a criação de duas Leis Municipais: Lei nº 5341/2010 (correspondente ao Prêmio Qualidade da Educação e o pagamento de bônus a professores e equipes gestoras) e a Lei nº 5545/2011 (correspondente a criação da Prova Santa Maria – avaliação própria do município).

Para isso, analisamos estudos bibliográficos de autores que realizaram pesquisas na área das políticas educacionais direcionadas ao município durante esse período. Além da análise de documentos oficiais nacionais como o PDE e o PMCTE instituídos a partir do Decreto nº 6.094/2007. E a influência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) instituído a partir da Lei nº 11.494/2007. Além do Plano Municipal de Educação (PME/2015) e as influências do Conselho Municipal de Educação (CME/1989) e do Sistema Municipal de Educação (SME/1997) na elaboração da Lei do Prêmio Qualidade da Educação.

O **Contexto da Prática** é aquele em que a política original está sujeita à (re)interpretações e (re)contextualizações pelos atores sociais. Consoante a isso, Lima e Gandin (2012, p.7) destacam que “o processo de implementação da política, com suas contradições, sucessos e fracassos e a ação dos sujeitos que implementam a política no campo microssocial acaba sendo fonte de modificações da política”.

Assim, quando as avaliações externas chegam à escola, estamos falando do contexto da prática, que tem como arenas de aplicação – escolas e – professores e demais profissionais da educação que têm função ativa no cumprimento dessas políticas. Ou seja, a política chega ao ambiente escolar e é recontextualizada pelo professor (a)<sup>17</sup> que trabalha diretamente com ela, podendo (re)interpretá-la uma vez que experiências, interesses e crenças são diversos. Logo, o que os professores (as) pensam e no que acreditam têm implicações diretas no processo de atuação das políticas.

Esse contexto está diretamente associado à escola – local que recebe os textos políticos– e onde ocorre a atuação política daquilo que foi pensado (contexto de influência) e escrito (contexto da produção de texto). As políticas educacionais costumam chegar às escolas de forma verticalizada (de cima para baixa) com pouco ou quase nenhuma participação daqueles que são considerados os destinatários dessas políticas.

Diante disso, o Ciclo de Políticas torna-se uma ferramenta de importante contribuição para a compreensão de políticas educacionais – uma vez que rompe com essa verticalidade e considera as atuações dos atores que fazem a escola acontecer. A análise do Contexto da Prática recebe destaque, pois envolve os dados produzidos a partir da pesquisa de campo. O objetivo dessa análise foi identificar as implicações que o Prêmio Qualidade da Educação promoveu e ainda promove na educação do município.

### 3.5 TEORIA DA ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS (*THEORY OF POLICY ENACTMENT*): REFINANDO A ANÁLISE DO CONTEXTO DA PRÁTICA

De acordo com Mainardes (2018) a análise do contexto da prática demanda reunir uma quantidade significativa de dados. Diante disso, a teoria da atuação das políticas e suas

---

<sup>17</sup> Ressalta-se que professores (as) não agem de forma totalmente autônoma e, por consequência, cumprem, sim, determinações políticas (LIMA ; GANDIN, 2012).

dimensões contextuais contribuem para a organização desses dados e para o refinamento da análise. A teoria de atuação das políticas nasce em 2012 - a partir da publicação do livro *How School do Policy* (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2012). A tradução do livro para a Língua Portuguesa ocorreu em 2016 com a publicação do livro: *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias* (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Nesse livro, os autores apresentam uma complementação de forma mais aprofundada a uma ideia já expressada na formulação da abordagem do ciclo de políticas: as políticas não são simplesmente implementadas, e sim, estão expostas a processos de recontextualizações. Para a formulação da teoria, os autores se basearam em um estudo de caso realizado em 4 (quatro) escolas secundárias inglesas. Isso porque, os defendem que as escolas representam contextos únicos de atuação das políticas e que, no contexto da prática, é onde as políticas de fato acontecem.

A partir do estudo realizado Ball, Maguire e Braun (2016) teorizaram as seguintes dimensões contextuais interpretativas: contextos situados, contextos materiais, culturas profissionais e contextos externos (Tabela 8):

Tabela 8 – Dinâmicas e contextos da atuação da política educacional

Contexto situado	Cultura profissional	Contexto material	Contexto externo
Ex: localidade, histórias escolares, número de matrículas de estudantes	Ex: valores e experiências profissionais de professores e gestores nas escolas	Ex: funcionários, orçamentos, infraestrutura	Ex: influência das autoridades locais, pressões, classificações ( <i>rankings</i> ), premiações, Responsabilizações

Fonte: Elaborada pela autora (2019), a partir da leitura da obra: “Como as escolas fazem as políticas – atuação em escolas secundárias” (Ball, Maguire, Braun, 2016).

Assim, a fim de refinar as nossas análises sobre a política de *accountability* no município de Santa Maria/RS, utilizamos as seguintes dimensões contextuais: o contexto situado, os contextos materiais e o contexto externo. Nossa intenção não foi realizar um quadro comparativo entre as escolas estudadas. Pelo contrário, nosso objetivo aqui foi evidenciar a partir da análise de algumas dimensões contextuais - como é interpretada e traduzida a política de *accountability* nas escolas locais, seus impactos e consequências para os professores e equipes gestoras.



*No capítulo 4, apresentaremos uma discussão sobre as interferências dos organismos internacionais na elaboração e na atuação de políticas educacionais, em especial - as políticas direcionadas para a Educação Básica no Brasil.*





## **4 ORGANISMOS INTERNACIONAIS NO CONTEXTO DA INFLUÊNCIA E DA PRODUÇÃO DE TEXTO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA**

*A reorganização do capitalismo mundial para a globalização da economia assim como o discurso do neoliberalismo de mercado e das mudanças técnico-científicas trouxeram novas exigências, agendas, ações e discursos ao setor educacional*  
(Libâneo, Oliveira e Toschi, 2012, p.108).

O interesse do capital internacional, a exemplo do Banco Mundial, permeia os projetos e políticas educacionais difundidas no Brasil por meio de acordos, nos quais o Banco estipula normas e regras que direcionam parcerias, instituindo uma lógica de propagação da ideologia neoliberal na educação. Diante disso, o objetivo desse capítulo é tecer apontamentos e reflexões acerca das influências oriundas do macrocontexto (políticas e organismos internacionais) no mesocontexto – contexto nacional no tocante a elaboração e execução das políticas públicas para a Educação Básica. Bem como, responder a questão de pesquisa: Quais são as razões que produzem as disparidades entre os índices do IDEB dos anos iniciais e dos anos finais do ensino fundamental?

### **4.1 A ESCOLA NA PERSPECTIVA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

No âmbito da gestão e planejamento, as escolas brasileiras sofrem, sem dúvidas, forte influência de diversos organismos internacionais. Com a globalização, as organizações precisaram se adaptar a inúmeras transformações e a escola, enquanto organização social, também precisou se reestruturar. Antes de iniciarmos os apontamentos acerca das orientações dos organismos internacionais para a Educação Básica (EB) no Brasil, faz-se necessário compreender o significado do termo globalização aqui adotado.

A globalização é um processo de conexão entre sociedades e economias - favorecendo relações comerciais e aproximando costumes, culturas, informações, entre outros. Segundo Lingard (2009, p.18) “a globalização como experienciada ao longo dos últimos trinta anos ou mais tem sido globalização neoliberal, uma ideologia que promove os mercados sobre o Estado e a regulação e o avanço/interesse próprio individual sobre o bem coletivo [...]”.

O advento de uma economia global provocou alterações nos contextos sociais, econômico e políticos originando uma nova configuração do Estado, uma vez que os limites entre o nacional, internacional e transnacional tornam-se menos nítidos devido à uma quebra de fronteiras e a um crescimento das redes mundiais de interdependência.

No cenário educacional, a globalização operacionalizou significativas mudanças nos

sistemas de ensino. Segundo Romualdo Oliveira no texto intitulado “A transformação da educação em mercadoria no Brasil” são quatro as consequências centrais da globalização para a educação, todas elas permeadas de tensões e contradições:

a crescente centralidade da educação na discussão acerca do desenvolvimento e da preparação para o trabalho, decorrente das mudanças em curso na base técnica e no processo produtivo; b) a crescente introdução de tecnologias no processo educativo, por meio de softwares educativos e pelo recurso à educação a distância; c) a implementação de reformas educativas muito similares entre si na grande maioria dos países do mundo; d) a transformação da educação em objeto do interesse do grande capital, ocasionando uma crescente comercialização do setor (OLIVEIRA, R., 2009, p.740).

Ao estimular articulações políticas e de mercado, a globalização proporcionou uma internacionalização das políticas educacionais em que “agências internacionais multilaterais de tipos monetário, comercial, financeiro e creditício formulam recomendações sobre políticas públicas para países emergentes ou em desenvolvimento” (LIBÂNEO, 2016, p.43). Há, portanto, uma verdadeira regulação dessas políticas por meio de acordos de cooperação firmados em grandes eventos internacionais – conferências, reuniões e fóruns - com a presença expressiva de diversos países.

Nos últimos anos as pesquisas em torno da “globalização do sistema educacional” vêm ganhando projeção e alguns autores têm se debruçado a entender sobre os efeitos, as dúvidas e os medos que envolvem o tema, enquanto outros estão interessados em entender os impactos que esta globalização ocasiona nas sociedades contemporâneas e conseqüentemente, na política educacional (BORDIN, 2015, p.86).

Garcia e Moreira (2006, p. 267) consideram que a escola de hoje é tanto uma instituição global quanto local, uma vez que pode ser “reconhecida, como nunca havia sido, como umas das principais instituições envolvidas de uma cultura mundial” (GARCIA; MOREIRA, 2006, p.267).

Segundo Libâneo (2016) a internacionalização das políticas educacionais é um movimento inserido no contexto da globalização e significa a:

modelação dos sistemas e instituições educacionais conforme expectativas supranacionais definidas pelos organismos internacionais ligados às grandes potências econômicas mundiais, com base em uma agenda globalmente estruturada para a educação, as quais se reproduzem em documentos de políticas educacionais nacionais como diretrizes, programas, projetos de lei, etc. (LIBÂNEO, 2016, p.43).

Nessa perspectiva, os organismos internacionais com maior atuação nas políticas de cunho sociais, especialmente na esfera educacional, são o BM, a UNESCO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No que diz respeito às avaliações externas e em larga escala, os organismos internacionais orientam fatores que consideram ser indispensáveis aos sistemas avaliativos dos países, como:

liderança profissional; visão e metas compartilhadas pelos agentes educativos; ambiente de aprendizagem; concentração no processo ensino aprendizagem; **expectativas elevadas para os resultados; reforço e premiação das atitudes positivas; monitoramento do progresso;** direitos e deveres dos alunos; parceria família-escola e autonomia da escola (COMAR, 2016, p. 138, grifo nosso).

Assim, uma das mais influentes formas de intervenção da política internacional na amplitude das políticas educacionais do Brasil são as avaliações externas e em larga escala, já que cumprem o propósito - desejado externamente - de mensurar o nível da qualidade e da eficiência do sistema educacional (por mais difusos e polêmicos que estes conceitos possam ser).

#### 4.2 BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA DE RESULTADOS

O Banco Mundial (BM) fundado no período pós 2ª Guerra Mundial para emprestar dinheiro aos países em reconstrução/desenvolvimento, transformou-se em um gigante tanto no nível organizacional quanto em nível de complexidade de suas atuações. Com o decorrer dos anos, passou a atuar em diferentes frentes, desde o financiamento de projetos e programas, assistência técnica ao setor público, pesquisa econômica e liderança sobre outros organismos multilaterais, em áreas como educação, saúde, transporte, comércio, entre outras. Pode-se dizer que não há política neoliberal de desenvolvimento que não seja objeto da ação financeira do Banco.

A ascensão do BM à organização internacional deve-se a decisões institucionais e, muito a hegemonia norte-americana, uma vez que o Banco é considerado uma criação dos Estados Unidos da América (EUA). Os EUA, sempre na condição de maior acionista e único com poder de veto na instituição, beneficiou-se largamente da sua ação econômica e política mais que qualquer outro grande acionista, tanto em curto como em longo prazo (GWIN, 1997).

O BM tem expressivas atuações no âmbito das políticas públicas brasileiras principalmente a partir da década de 1990. A mudança de discurso do BM para uma nova óptica político-social (educação incluída) se dá em decorrência da instituição objetivar aproximação e prestígio entre outras agências internacionais – por exemplo, as instituições relacionadas à ONU - as quais detinham até 1970 a hegemonia no diálogo mundial. De acordo

com Fonseca (2009, p. 48, grifo nosso), esse novo ângulo político do Banco por definição teórica:

[...] fundamentava-se nos princípios de igualdade e eficiência, significando que a justa distribuição dos benefícios econômicos seria alcançada mediante a atuação eficiente dos setores públicos. Para tanto **requeria-se a incorporação de modelos gerenciais modernos e o estabelecimento de metas realistas para o incremento da produtividade entre as nações.**

Segundo Castro (2013) o Banco justifica suas ações para financiar os setores sociais, na necessidade de instrumentalizar as populações mais carentes e vulneráveis para que possam se tornar mais participativas do novo modelo de desenvolvimento. Segundo a autora, essa nova visão de progresso que irá fundamentar a política do BM começou a surgir no período pós-guerra e expressava o aumento da produtividade das populações mais pobres como meio para possibilitar a sua participação nos benefícios do desenvolvimento.

É a partir dessa política – que tem como principal base de sustentação a educação – que o BM produziu uma série de estudos e pesquisas a respeito da situação social dos países, cujo resultado estruturou um conjunto considerável de dados e informações que são utilizados, quando necessários, em acordos. Assim, de posse dessas informações, o Banco “impõe” seu modelo de desenvolvimento em concordância com sua proposta política. Nesse sentido, segundo Castro (2013, p. 7) a educação:

passou a ser considerada como a grande propulsora para o desenvolvimento econômico e sustentável dos países pobres. Os empréstimos e acordos realizados pelo Ministério da Educação (MEC) junto ao BM tem se concretizado em políticas públicas de descentralização nas quais cada vez menos o Estado tem assumido o compromisso de proporcionar equidade e justiça social.

O BM dentre as suas propostas para superação da crise educacional, sugere como soluções ao problema as parcerias com a iniciativa privada - assim, “a transferência da lógica do mercado para as relações educacionais remete ao entendimento da escola como empresa, dos alunos e pais enquanto consumidores e da aprendizagem como produto, relegando os demais aspectos da realidade educacional” (CORAGGIO, 1998, p. 102).

Nesse sentido, segundo Gazzola (2017, p. 34):

A lógica de mercado a que a educação está sobrepujada é estratégia inteligente do Banco Mundial, já que, ao pregar a qualidade educacional com políticas compensatórias e assistenciais, acaba por subtrair atribuições voltadas ao financiamento de recursos, o que incide em desdobramentos na transferência de responsabilidades cada vez maiores aos entes locais.

As reformas educacionais nascidas nos anos 1990 – especialmente aquelas ocorridas durante os governos FHC e Lula – foram influenciadas diretamente pelas orientações do BM. O alinhamento estratégico entre o Ministério da Educação (MEC) e o BM nesse período, fica

comprovado nas orientações do BM no documento *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (Atingindo uma educação de nível mundial no *Brasil: Próximos Passos*) elaborado pelos autores Barbara Bruns, David Evans, Javier Luque e publicado em 2012. Nesse documento no primeiro capítulo intitulado *Brazilian Education: 1995-2010 – Transformation* (Educação Brasileira: 1995- 2010 – Transformação) é descrito um balanço de uma década e meia de reformas educacionais no Brasil, período que correspondeu aos dois mandatos de cada um dos governos supracitados. O documento destaca o incentivo à meritocracia no âmbito das escolas e entre os professores nas administrações analisadas por eles:

Outros exemplos do forte papel normativo desenvolvido pelo governo federal nas duas últimas administrações incluem padrões e programas de treinamento de professores apoiados pelo governo federal, a ordem para que processos de recrutamento meritocrático sejam usados em todos os sistemas escolares, e uma proposta federal para a realização de um exame padronizado de admissão de professores que poderia ser de grande valia a estados e municípios menores (BRUNS; EVANS, LUQUE, 2012, p. 95-96, tradução nossa).

Além disso, o documento ressalta a expressão “*measurement of results*” (medição de resultados) como sinônimo de avaliação em vários trechos, como o exemplo elencado abaixo:

Medição de resultados: A partir da falta de informação sobre a aprendizagem dos alunos em 1994, as administrações FHC e Lula construíram sistematicamente um dos sistemas mais impressionantes para medir os resultados da educação. Em muitos aspectos, as avaliações Prova Brasil / Provinha Brasil e o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), compõe o índice do sistema de qualidade da educação desenvolvido pelo ramo das avaliações de educação do MEC, o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) que é superior à atual prática nos EUA e em outros países da OCDE na quantidade, relevância e qualidade das informações de desempenho do aluno e da escola que fornece. A Prova Brasil/SAEB e os *rankings* do IDEB tornaram-se uma fonte de alta visibilidade de informações sobre desempenho escolar e do sistema. Igualmente importante, eles são o alicerce para uma nova onda de políticas no Brasil, visando criar incentivos mais fortes para professores e escolas (BRUNS; EVANS, LUQUE, 2012, p. 7, tradução nossa).

Sem dúvidas, o objetivo do BM na elaboração desse documento não é apenas o de descrever as mudanças ocorridas na educação brasileira durante o período de quase duas décadas, muito menos o de tecer elogios desinteressados e despretensiosos às políticas e reformas educacionais implementadas no país. Há “uma motivação política, que é exatamente a de seguir orientando o caráter e os rumos das políticas educacionais no país no sentido de manter e aprofundar a hegemonia de seu modelo de educação e sociedade em todo o mundo” (MOTA JUNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1147).

No documento *Aprendizagem para Todos* de 2011, o Banco Mundial propõe centralizar os seus esforços para a educação em duas vias estratégicas: “reformular os sistemas

de educação no nível dos países e construir uma base de conhecimento de alta qualidade para reformas educacionais no nível global” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5). Como estratégia, o BM descreve uma abordagem que envolve uma maior responsabilização e resultados como complemento de proporcionar recursos aos países: [...] Reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua governação, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos (BANCO MUNDIAL, loc.cit.). Em outras palavras, na visão de sistema educacional adotada pelo BM incluem-se também regras e políticas de *accountability* associadas aos recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam.

#### 4.3 A UNESCO E AS FORMULAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) enquanto instância internacional na área da educação tem mantido suas ações nos países mais pobres com variados programas, muitos desses financiados pelo próprio BM. A Organização atua na formulação de políticas públicas, intermediando parcerias entre atores públicos, privados e não governamentais a fim de “garantir uma melhor coordenação de esforços e para sustentar o momento político favorável” (BENDRATH; GOMES, 2010, p. 161-162).

Em sincronia com alterações nos contextos econômicos e políticos, cada vez mais conectadas ao pensamento neoliberal, a UNESCO não permaneceu como mera expectadora e organizou conferências para se pronunciar sobre seus posicionamentos, elaborando propostas, firmando acordos e parcerias dos quais emergiu o Programa Educação Para Todos (EPT). O primeiro marco global do EPT foi realizado na Conferência Mundial em 1990, em Jomtien (Tailândia), quando foram discutidas e definidas as necessidades básicas de aprendizagem para os estudantes dos países signatários.

Em 2000, foi realizada em Dakar (Senegal) o Fórum Mundial da Educação com a participação de mais de 150 países, entre eles o Brasil, que (re)assumiram o compromisso estabelecido em 1990 - uma vez que “as metas estabelecidas anteriormente foram avaliadas e redimensionadas, ao se considerar os desafios de um novo milênio” (BRASIL-UNESCO, 2014, p.9). E em 2015, ocorreu o Fórum Mundial em Incheon (Coreia do Sul) onde foram firmados compromissos com relação à universalização do acesso a educação básica e à qualidade da educação dos sistemas escolares.

A seguir, apresentamos uma análise de três documentos da UNESCO que tratam da Educação – selecionados, por serem documentos que impactaram e ainda impactam

diretamente as políticas educacionais brasileiras, como será apresentado na próxima seção desse capítulo. Foram analisados: **A Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990)**, **a Declaração Educação Para Todos: Compromisso de Dakar (2001)** e **a Declaração de Incheon, intitulada: “Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos (2015)**.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (1990) é o documento resultante da Conferência Mundial de Educação em Jomtien (Tailândia). O foco desse texto está na construção de uma educação básica de acesso universal a todas as crianças, jovens e adultos como uma meta viável em muitos países (UNESCO, 1990). Essa declaração está dividida em 10 (dez) artigos, dos quais selecionamos os artigos 4 e 7 para a discussão. Nesses artigos encontramos importantes posicionamentos sobre a aprendizagem e o seu monitoramento na educação básica. No artigo 4, há um redirecionamento do objetivo da aprendizagem na educação básica:

a educação básica deve estar centrada **na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem**, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. [...] Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os **níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho** (UNESCO, 1990, p. 4, grifo nosso).

Em uma analogia com as políticas educacionais brasileiras, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos materializaram-se, no Brasil a partir de 2007, com a criação do IDEB e na determinação de índices e metas a serem atingidos até 2021 na educação básica.

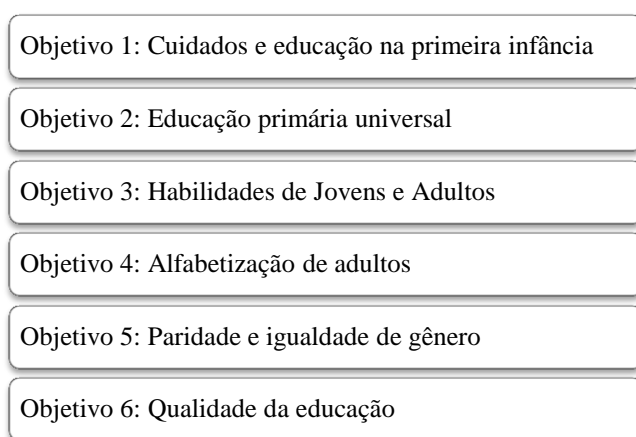
Com relação à implantação de sistemas de avaliação, criou-se a partir de 1990 o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como já discutido no capítulo I dessa tese. No artigo 7 fica estabelecido pelo documento a necessidade do fortalecimento de novas e crescentes articulações e alianças em todos os níveis, entre as quais está o setor privado:

entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, **com o setor privado**, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. [...] **Alianças efetivas** contribuem significativamente para o **planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica** (UNESCO, 1990, p.5-6, grifo nosso).

Ao elencar tais medidas o documento apresenta sinais de alinhamento da UNESCO aos movimentos internacionais e um posicionamento de caráter neoliberal, reforçando propostas de adequações da educação voltadas ao mercado e ao realizar parcerias como o Banco Mundial para a execução e financiamento de seus projetos.

A *Declaração Educação Para Todos: Compromisso de Dakar* (2001) é o documento<sup>18</sup> resultante do Fórum Mundial de Educação que aconteceu em Dakar em 2000, uma década depois da Declaração Mundial de Educação para Todos (EPT). A declaração tem como objetivo central reafirmar os compromissos assumidos em 1990. O evento ficou conhecido como o Marco de Dakar, por ter sido um marco na educação global, em que muitos países assumiram atingir 6 objetivos (Figura 10) e metas até 2015.

Figura 10 – Objetivos assumidos em Dakar (2000)



Fonte: Elaborada pela autora (2019), de acordo com o documento UNESCO (2001).

Destacamos o objetivo número 6, relacionado com a qualidade da educação. Por se tratar de um tema bem complexo, o documento torna-se audacioso, ao determinar que mais de 150 países, entre eles, o Brasil, devem:

[...] melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, na aquisição de conhecimentos matemáticos e habilidades essenciais à vida (UNESCO, 2001, p.9).

Para atingir esses objetivos os governos, organizações, agências, grupos e associações representadas no Fórum Mundial de Educação dentre outros deveres comprometeram-se a “desenvolver sistemas de administração e de gestão educacional que sejam participativos e capazes de dar respostas e prestar contas”. Comprometeram-se, também, a “monitorar sistematicamente o progresso no alcance dos objetivos e estratégias de EPT nos âmbitos internacional, nacional e regional” (UNESCO, 2001, p.9).

Outra meta estabelecida no documento diz respeito aos planos nacionais de educação. É estabelecido que todos os Estados devem desenvolver ou fortalecer planos nacionais de educação no máximo até 2002. Além disso, os planos deverão abordar problemas

<sup>18</sup> Os Relatórios de Monitoramento Global de Educação para Todos são produzidos por uma equipe internacional independente e publicados sob o aval da UNESCO.



relacionados ao subfinanciamento crônico da educação básica; também definirão estratégias claras para superar problemas de exclusão; e darão forma e conteúdo aos objetivos e estratégias estabelecidas nesse documento e aos compromissos estabelecidos durante as conferências internacionais dos anos 1990 (UNESCO, 2001).

Assim como no primeiro documento analisado, esse também faz referência a acordos e parcerias com o BM e outros bancos e fundações para que se possa alcançar a EPT, afirmando ser “essencial que novos compromissos financeiros concretos sejam firmados pelos governos nacionais e também pelos doadores bilaterais multilaterais entre os quais o Banco Mundial, os bancos regionais de desenvolvimento, a sociedade civil e as fundações” (UNESCO, 2001, p.11).

As políticas educacionais brasileiras desde 1990 tem sofrido forte influência do mercado e das políticas neoliberais. O estabelecimento de “parcerias” público-privadas, assunto que foi tratado no capítulo II dessa tese, bem como a participação de fundações e institutos, têm colaborado para a execução de uma das metas propostas pelo documento da UNESCO (2001).

A presença de expressões de cunho economicista é identificada durante a leitura de todo o documento da UNESCO, aproximando-o de um perfil gerencialista da educação:

A experiência da última década salientou a necessidade de melhor direção pelos sistemas educacionais em termos de **eficiência, controlabilidade, transparência e flexibilidade** [...]. É urgentemente necessária a **reforma da administração escolar** - para mudar de formas extremamente centralizadas, padronizadas e autoritárias para tomadas de decisão, **implementação e monitoramento mais descentralizado**, em níveis mais baixos de controlabilidade (UNESCO, 2001, p. 22, grifo nosso).

Ainda em relação à qualidade da educação, o documento refere-se ao tema na meta que estabelece a aquisição de resultados positivos de aprendizagem e qualidade da educação ao considerar que:

a qualidade dos resultados constitui fator chave para contribuir para a permanência dos meninos e meninas na escola e para garantir a rentabilidade social e econômica da educação fundamental; para determinar os resultados positivos das aprendizagens requer-se o estabelecimento de padrões de qualidade e de processos permanentes de monitoramento e de avaliação; os sistemas de mensuração da qualidade devem considerar a diversidade das situações individuais e grupais, para evitar a exclusão das escolas que vivem em situação de vulnerabilidade (UNESCO, 2001, p.33).

Considerando o que o texto caracteriza como qualidade da educação, já estão em andamento no país, os processos permanentes de monitoramento e de avaliação. A qualidade dos resultados está diretamente relacionada ao que se refere à necessidade de considerar os contextos diversos das escolas avaliadas. Nesse aspecto, os sistemas de mensuração de qualidade no Brasil ainda não contemplam essa questão, deixando de lado as diferentes

realidades escolares, estabelecendo *rankings* que ignoram a diversidade socioeconômica do país e acabam, por vezes, segregando as escolas em “melhores” e “piores” escolas.

O terceiro e último documento analisado é o documento resultante do Fórum Mundial de Educação em Incheon na Coreia do Sul em 2015. O documento intitulado “*Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos*” reafirma a visão do movimento global – Educação para Todos – iniciado em Jomtien, em 1990, e reiterado em Dakar, em 2000.

O documento reforça a ideia de que é preciso investir em mais insumos e processos, “além da avaliação de resultados de aprendizagem e de mecanismos para medir o progresso” (UNESCO, 2015, p.2). Com relação à formação de professores o documento expressa o desejo em garantir que “professores e educadores sejam empoderados, recrutados adequadamente, bem treinados, qualificados profissionalmente, motivados e apoiados em sistemas que disponham de bons recursos e sejam eficientes e dirigidos de maneira eficaz” (UNESCO, loc. cit.).

Além disso, o documento apresenta como uma educação de qualidade aquela que promova criatividade e conhecimento e também assegure a aquisição de habilidades básicas em alfabetização e matemática, bem como habilidades analíticas e de resolução de problemas, habilidade de alto nível cognitivo e habilidade interpessoais e sociais (UNESCO, 2015, p.2).

Mais uma vez fica associada ao conceito de qualidade a proficiência de apenas duas áreas do conhecimento: Letramento e Cálculo (Língua Portuguesa e Matemática). Mais uma vez nos deparamos com a definição limitada de habilidades básicas – ler, escrever e fazer cálculo. Há outras habilidades igualmente importantes e necessárias que são deixadas de lado.

Essa associação reducionista e fragmentada do conceito de qualidade torna-se preocupante quando se tem a UNESCO liderando e coordenando a agenda da educação, pelo menos até 2030 e comprometendo-se politicamente em compartilhar o “conhecimento e o estabelecimento de padrões; monitorar o progresso para a realização das metas educacionais [...]” (UNESCO, 2015, p.5).

Contudo, nesse último documento, é identificada uma nova visão para educação, ao evidenciarem-se pressupostos com uma perspectiva humanista da educação e do desenvolvimento, “com base nos direitos humanos e na dignidade; na justiça social; na inclusão; na proteção; na diversidade cultural, linguística e étnica; e na responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas” (UNESCO, 2015, p. 1).

A responsabilidade e a prestação de contas – dois dos pilares de um modelo de *accountability* educacional segundo Afonso (2009a) – são mencionadas pela primeira vez

desde a publicação do primeiro documento analisado em 1990. Depois de mais de duas décadas sem se preocupar com as consequências que as metas e propostas estabelecidas poderiam ocasionar a UNESCO sugere uma visão para educação pautada na responsabilidade e prestação de contas compartilhadas aos países.

Diante disso, um documento recente da UNESCO merece destaque - uma vez que vai ao encontro da temática tratada nessa tese. A Organização realizou uma ampla investigação sobre as políticas de *accountability* adotadas em diferentes países e divulgou os resultados em um relatório intitulado: “*Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/8 - responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos*”, cujo título original em inglês é: *Global Education Monitoring Report Summary 2017/8: accountability in education; meeting our commitments*.

O Relatório mostra que nem todos os métodos de responsabilização estão contribuindo para alcançar o Desenvolvimento Sustentável para a Educação (ODS 4). E que em alguns países do mundo, está se tornando cada vez mais comum, por exemplo, “que professores e escolas sejam penalizados devido a resultados fracos em avaliações, em nome de supostas tentativas de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem” (UNESCO, 2017, p.7). O Relatório alerta ainda que a política de *accountability* deve ser abordada com muita cautela, para evitar consequências opostas e não intencionais. Segundo o Relatório:

Não há indícios claros de que sancionar escolas em função dos resultados de testes melhore a aprendizagem: as estatísticas tipicamente mostram nenhum ganho, ou ganhos ligeiramente positivos. A Lei Nenhuma Criança Deixada para Trás (No Child Left Behind), dos Estados Unidos, ameaçou fechar escolas com baixo desempenho. Isso teve efeitos positivos periféricos na atuação dos estudantes, aumentou a lacuna de desempenho entre negros e brancos e expôs os estudantes a currículos mais restritos, uma vez que as escolas priorizavam a matéria das provas, sobretudo em escolas de baixa performance (UNESCO, 2017, p.23).

O Relatório destaca ainda que a *accountability* com base no desempenho tem colaborado para o aumento de casos de fraudes no sistema avaliativo em diferentes países e pode resultar em:

um ajuste negativo das escolas, que podem **manipular o sistema e evitar sanções à exclusão de reformas de longo prazo**. A reformulação do conjunto de provas, a restrição do currículo, o ensino focado na matéria da prova e **fraudes foram encontrados na Austrália, no Chile, na Coreia do Sul e em outros lugares**, que afetaram desproporcionalmente as escolas e os estudantes desfavorecidos (UNESCO, 2017, p. 23, grifo nosso).

A *accountability* é apontada no Relatório como “um possível mecanismo de competição”. Isso se justifica pelo fato de que, “se os pais ou responsáveis puderem escolher a escola de seus filhos, as escolas se sentem pressionadas a ter um desempenho melhor para

atrair estudantes” (UNESCO, 2017, p. 24). O documento apresenta críticas à vinculação do desempenho dos estudantes em avaliações estandardizadas ao pagamento de bônus aos docentes. A remuneração com base no desempenho “produz um impacto desigual nos resultados da aprendizagem e pode ser prejudicial à equidade. Além disso, ela tende a promover um ambiente competitivo, o que diminui a motivação dos professores, contrariando sua intenção [...]” (UNESCO, 2017, p. 27).

Mesmo com a publicação desse documento, demonstrando preocupação com as consequências de políticas de *accountability* a professores em muitos países, não podemos esquecer que a UNESCO tem uma linha de trabalho fortemente associada e financiada por movimentos internacionais e com o próprio BM, o que não a isenta totalmente de responsabilidades pelo incentivo no passado de políticas desse tipo.

Nesse sentido, os organismos internacionais acabam, por vezes, definindo determinadas metas, estratégias e objetivos para a educação – que são impostas principalmente aos países periféricos – mas que nem sempre resultam em melhorias na educação. Diante disso, realizamos uma breve análise a partir de um recorte de algumas políticas educacionais brasileiras originárias de acordos tratados internacionalmente. Essa análise fez-se necessária, uma vez que documentos oriundos dessas conferências e assinados pelos países-membros, juntamente com as orientações políticas e técnicas do BM vêm servindo de referência às políticas educacionais do Brasil (SAVIANI, 2009; EVANGELISTA, 2013).

#### 4.4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A política educacional brasileira está atravessada por relações com os organismos internacionais como o BM, a UNESCO, a OCDE e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Para buscar compreender as influências dos organismos internacionais, no fomento da elaboração das políticas educacionais para a Educação Básica no Brasil, organizamos a Tabela 9. A tabela relaciona os documentos resultantes de três grandes eventos globais para a educação e os seus reflexos em leis, decretos e ementas constitucionais nas nossas políticas educacionais.



posteriores na estrutura educacional. Dentre elas, a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) em 1996 – que se transformaram em referenciais curriculares da educação brasileira, para Ensino Fundamental, Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). E, alguns anos mais tarde, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNs - Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010) previstas na LDB/1996.

A partir da instituição da Emenda Constitucional nº 14/96 e posterior regulamentação pela Lei nº 9.424/96, foi estabelecido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) com período de dez anos de existência (1996 - 2006). O FUNDEF foi um fundo de natureza contábil que atuava no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e buscava garantir recursos financeiros necessários para a qualidade do ensino fundamental em todo o país.

A partir do Fórum Mundial de Dakar no ano 2000, emergiram no país muitas leis e emendas constitucionais a fim de cumprir os compromissos firmados até 2015. O Plano Nacional da Educação (PNE) instituído pela Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001), estabeleceu um período de dez anos, contados a partir de 2001, para atingir metas e diretrizes na educação, para cada um dos níveis de ensino e em cada uma das modalidades, além de questões relacionadas à formação de professores e ao financiamento da educação - uma das exigências estabelecidas pela UNESCO em 2001.

Durante o Governo Lula (2003 - 2010) tivemos legislações que ampliaram a obrigatoriedade da educação: a Lei nº 11.114 (BRASIL, 2005) que tornou obrigatória a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; a Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006), que provocou alterações no texto dos Artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB (BRASIL, 1996), estabelecendo o ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos e início aos 6 (seis) anos de idade; a Emenda Constitucional nº 59, sancionada em 2009, que prevê a obrigatoriedade do ensino para brasileiros entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação Básica.

No ano de 2007 foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que posteriormente foi referenciado em lei, com a edição da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o PNE até 2024 (BRASIL, 2014). Este PNE apresenta vinte metas e duzentas e cinquenta e quatro estratégias para o desenvolvimento da educação no Brasil. Entre essas metas, encontra-se a Meta 7 na qual está estabelecido o avanço nas médias do IDEB em cada etapa do ensino básico durante a vigência do plano.

No mesmo decreto do IDEB foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação

(PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) - já discutidos no capítulo I dessa tese. Além disso, durante esse período houve a consolidação da formação de professores a distância e o aprimoramento das avaliações em larga escala da educação básica e do ensino superior (Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, Provinha Brasil, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE).

Ainda no mesmo ano é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), uma política substitutiva ao fundo anterior, de maior abrangência e com a finalidade de superar as limitações e os problemas não resolvidos pelo FUNDEF. O fundo atual (vigente entre 2007-2020) é uma ampliação da política anterior porque, mesmo utilizando a mesma metodologia, iniciou uma redistribuição maior de impostos observando todas as matrículas da Educação Básica e não apenas as do Ensino Fundamental.

Em decorrência do Fórum Mundial de Incheon em 2015 foi sancionada em 2017, no Brasil, uma das últimas reformas na Educação Básica por meio da Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017). Essa reforma estabelece novas diretrizes para o Ensino Médio (EM) determinando no Art.36 que o currículo do ensino médio será composto pela:

Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: I-linguagens e suas tecnologias; II-matemática e suas tecnologias; III-ciências da natureza e suas tecnologias; IV-ciências humanas e sociais aplicadas; V-formação técnica e profissional (BRASIL, 2017).

Esse recorte, mesmo que sucinto, se fez importante para demonstrar o quanto os acordos assinados fora do país influenciam nas nossas escolas. E que mesmo após quase trinta anos da Declaração de Jomtien, as políticas públicas oriundas desse acordo continuam selando o destino da escola pública brasileira.

#### **4.4.1 Relações entre o IDEB, a OCDE e o PISA**

Quando se lê a imposição do IDEB como indicador de qualidade da educação básica, logo vem o seguinte questionamento: Por que a meta nacional a ser alcançada até 2021 é 6,0? Por que a nota 6,0 está atrelada a qualidade? E de que qualidade estamos falando?

A nota 6,0 – tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do Ensino Fundamental – é considerada o nível de qualidade, em termos de proficiência e taxa de aprovação, da média dos países membros da OCDE. E, como muitos países em desenvolvimento têm buscado ingressar ou se espelhar nos referenciais da OCDE, com o Brasil não seria diferente.

Isso porque, para esses países, o ingresso na Organização é sinônimo de obtenção de "selo de qualidade", o qual poderia consolidar a economia e atrair investidores. O Brasil tem participado da Organização como membro convidado aderindo à 26 recomendações e outros instrumentos da Organização. A relação entre o IDEB e o PISA nasce no momento da concepção do IDEB como um indicador. Segundo Fernandes (2009, p.2) nos relatórios sobre o IDEB é possível encontrarmos referências estatísticas a respeito desses dois dispositivos:

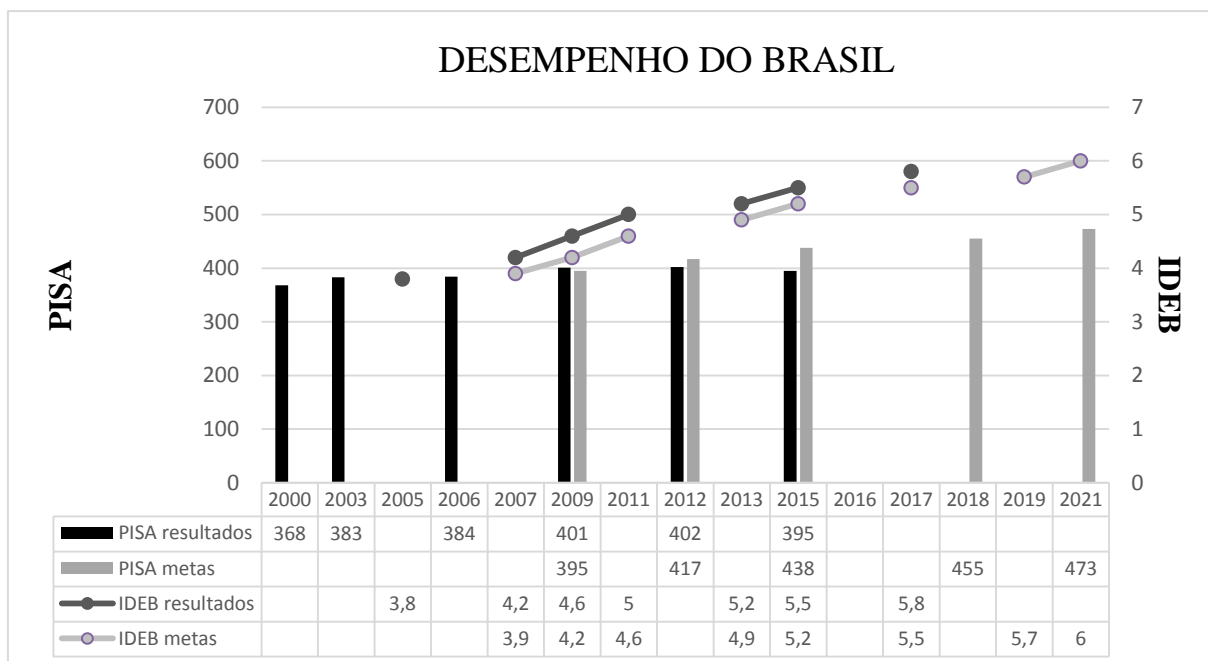
A definição de uma meta nacional para o Ideb em 6,0 significa dizer que o país deve atingir em 2021, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países desenvolvidos (média dos países membros da OCDE) observada atualmente. Essa comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (Programme for International Student Assessment) e no Saeb.

É importante destacar o forte papel da OCDE como organismo transnacional - interferindo nas políticas nacionais - e produtor de uma transformação e uniformização do conceito de qualidade educativa. Além disso, o uso do PISA como referência no desenvolvimento de documentos, medidas e indicadores no sistema educacional brasileiro pode ser considerado, também, uma ação política do INEP.

O INEP vem estabelecendo uma aproximação entre os dados do IDEB e do PISA. Essa relação também está na legislação brasileira, como visto na Meta 7 do PNE e suas estratégias: META 7: [...] “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB”. “Estratégia 7.11: [...] melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido” (BRASIL, 2014). As escalas comparadas estão apresentadas no Gráfico 2.



Gráfico 2 – Comparação entre as escalas do IDEB e do PISA



Fonte: Adaptado pela autora (2019), a partir da leitura de Villani e Oliveira (2018).

A partir da criação do IDEB, em 2007, tornou-se viável demonstrar graficamente a comparação entre as metas e os resultados obtidos nesse Índice e no PISA em 2009 e 2015. Se compararmos as metas e os resultados veremos que tanto em 2009 quanto em 2015 as metas do IDEB foram superadas. Já com o PISA, os resultados de 2015 ficaram abaixo da meta.

Diante disso, alguns autores ao analisarem o processo de comparação entre o IDEB e o PISA, apontam alguns desalinhamentos do ponto de vista estatístico. Isso porque existe uma diferença estrutural (Tabela 10) entre as avaliações do PISA e do SAEB – um dos elementos que constituem o IDEB (NUNES, 2013).

Tabela 10 – Diferença estrutural entre as avaliações do PISA e do SAEB

	Quanto às áreas Avaliadas	Quanto à estrutura da prova	Quanto ao universo das avaliações
<b>PISA</b>	Português, Matemática e Ciências	Desde itens de múltipla escolha, até itens de resposta construída aberta	Seleciona alunos de 15 a 16 anos, mesmo que cursando anos de escolaridade anteriores aos considerados adequados
<b>SAEB</b>	Português e Matemática	Apenas questões de múltipla escolha	Reconhece alunos, mesmo que com idade superior à adequada

Fonte: Elaborada pela autora (2019), com base na leitura de Nunes (2013).

É inegável a importância dessas duas avaliações na educação brasileira. Porém, a compatibilização entre o PISA e o IDEB torna-se frágil, por exemplo, quando comparamos os dois instrumentos. O SAEB é construído a partir dos resultados das proficiências baseadas em Letramento e Cálculo. Já o PISA é elaborado para avaliar as competências dos alunos em Letramento, Matemática e Ciência. Para “desfragilizar” a comparação entre os dois instrumentos seria necessário utilizar um item parecido nas duas provas.

De acordo com Villani e Oliveira (2018, p.13):

esse processo de desalinhamento se evidencia também na relação entre o PISA e o SAEB [...] em particular essa diferença é percebida no *learning outcomes* (resultados de aprendizagem) entre o PISA (que avalia competências de alunos de 15 anos de idade) e as provas usadas nas avaliações do SAEB (que avalia o conhecimento através de testes cognitivos e questionários contextuais baseados sobre os currículos escolares brasileiros), e ainda mais evidente entre o *learning outcomes* do PISA e a organização do currículo escolar brasileiro que apresentam objetivos diferentes.

Outro fator importante a destacar é o uso que se faz com os resultados do PISA e do IDEB entre as redes públicas e as escolas privadas, uma vez que, no Brasil, a diferença entre tais realidades é uma característica relevante do sistema de ensino.

Nesse sentido, Schneider e Nardi (2013; 2014) discutem e analisam o potencial do IDEB, dentro do contexto das reformas educacionais contemporâneas - como uma forma parcelar de *accountability* - a partir das metas propostas para as redes, municípios e estados em busca da qualidade da educação básica no país. Os autores, a partir da importância conferida às avaliações standardizadas, atribuem ao IDEB o caráter regulador de uma determinada concepção de qualidade.

O discurso da busca pela “qualidade educacional” em um contexto de um Estado-avaliador Afonso (2009a), enaltece a presença e a execução de dois elementos enraizados nesse discurso: os testes standardizados e a lógica de um mercado regulador. Diante desse discurso, os testes ganham espaço dentro das instituições escolares, uma vez que se encontram consolidados em um mercado e em um Estado regulador. O Estado se torna avaliador porque é regulador, ao adotar um novo perfil, ao consentir políticas que possibilitem desvirtuar as prioridades educacionais, ao responsabilizar as escolas e os seus profissionais pelos resultados nesses testes.

Um perfil gerencialista de educação torna-se cruel quando apenas os resultados são analisados, ignorando os múltiplos fatores que interferem no desempenho nesses testes. Ao responsabilizar as escolas e os professores, o Estado ignora as responsabilidades atribuídas a si próprio, como poder público em prover condições adequadas de infraestruturas e de

trabalho. Nesse sentido, os docentes não são os únicos responsáveis pelo aprendizado dos alunos, e nem todos os ensinamentos e valores que um professor compartilha com os seus alunos pode ser apreendido e medido em um teste estandardizado.

Percebe-se uma tendência na educação brasileira, inspirada em culturas de avaliações de outros países, em determinar “*rankings*” ou “*standards*” de aprendizagem. E, assim, desvia-se a preocupação em fomentar o desenvolvimento intelectual do estudante, para que este se torne um cidadão minimamente esclarecido enquanto no exercício de sua cidadania, e volta-se apenas para a medição técnica do conhecimento.

O IDEB representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para compor uma análise da qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações externas. Como já mencionado anteriormente - o cálculo do IDEB é realizado a partir dos dados sobre aprovação escolar - obtidos no Censo Escolar e das médias de desempenho nas avaliações: a Prova Brasil (para o IDEB de escolas e municípios) e o SAEB (para o IDEB dos estados e nacional).

É preciso discutir sobre os riscos que se corre ao aferir a indicadores como o IDEB a responsabilidade de “medir” sozinho a qualidade da educação brasileira. Há risco de que as escolas se preocupem apenas em elevar os índices de aprovação dos alunos, pois com o ganho elevado em suas médias, conseguiriam compensar o baixo desempenho escolar no SAEB. Nesse sentido, se uma escola obtiver baixo desempenho nas avaliações externas, é possível com apenas a aprovação de um número maior de alunos para que o IDEB não deixe de avançar. Essa prática pode acarretar em efeitos completamente contrários ao que se espera quando se relaciona esse indicador com o conceito de qualidade educacional.

O processo de avaliação é importante para mensurar e diagnosticar os problemas do ensino, porém, não se pode restringir o conceito de qualidade da educação a indicadores como o IDEB. Um dos grandes engendramentos das políticas públicas educacionais ocorre quando, por meio dos resultados desses indicadores, geram-se comparações entre regiões do mesmo país ou internacionais. É uma tarefa bastante difícil comparar o incomparável. A tentativa de traçar metas para atingir índices aproximados entre regiões ou países, contendo contextos socioeconômicos e dimensões territoriais muito distintas, torna-se arriscado e cruel.

Ao invés de sobrevalorizar décimos de diferenças entre os resultados apresentados nos *rankings*, o que de fato deveria ser percebido e estudado, são as opções pedagógicas utilizadas pelas escolas. Perceber o que distingue as escolas e como isso se reflete no impacto (positivo ou negativo) na aprendizagem dos alunos. Outra observação a ser feita é com a relação às avaliações que não incluem ciências em suas provas.

Nos programas curriculares há sugestões para aliar a parte prática com experimentos laboratoriais. Porém, muitas vezes isso não é feito ou porque a escola não tem laboratório e ou condições para realizar as aulas práticas ou simplesmente por escolha dos professores, uma vez que, nos exames, não será avaliado o componente prático/experimental presente nos currículos escolares.

Mas há de se pensar nessas questões todas quando atribuímos tanto valor a algo que parece captar tão pouco dos alunos. Nesse sentido, Leite (2000) advoga que as atividades laboratoriais são fundamentais para o aluno aprender a conhecer e a usar a metodologia científica, aprendendo assim a fazer ciência, ou seja, a resolver problemas.

Além disso, é preciso pensarmos também, que a questão aqui não se trata de tão somente incluir ou excluir uma área. E sim, refletirmos sobre o que realmente está em jogo quando algumas áreas são valorizadas em detrimento de outras. Por que não incluir também áreas<sup>19</sup> como a Música, a Filosofia, a Sociologias e as Artes?

A resposta a essa pergunta, talvez esteja exatamente no título desse capítulo – **“Influências dos Organismos Internacionais nas Políticas Educacionais da Educação Básica Brasileira”** – que diz o quanto esses organismos intervêm diretamente na constituição, elaboração e execução de políticas educacionais, em especial, nas avaliações externas e em larga escala – desde a sua estrutura até a sua aplicação, análise e divulgação dos resultados. Será que só há intervenção quando há consentimento? (CANAN, 2016).

Há que se pensar nos cuidados que se deve ter ao tomar como base *rankings* de escolas, elaborados a partir de avaliações externas à escola para se atribuir - por meio do desenho do desempenho dos alunos - a qualidade ou não dessas escolas. Avaliar alunos e consequentemente escolas para posterior ranqueamento, divulgação e publicação dos resultados são ações dentro de um contexto de políticas em que se busca “achar culpados” para os problemas mais antigos e internos da educação. Ao se falar em qualidade, precisa-se pensar antes em equidade.

De nada adianta políticas preocupadas em “elevar” a qualidade da educação – traduzida por indicadores educacionais como o IDEB – e não ter condições mínimas iguais de acesso e permanência para todos os alunos em todas as escolas em todos os estados e regiões do país. A tão sonhada qualidade, para que de fato possa existir, necessita bem mais do que

---

<sup>19</sup> Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019 estabelece as diretrizes de realização do SAEB no ano de 2019. Dentre elas a inclusão de Provas de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas para uma amostra de estudantes de 9º ano do Ensino Fundamental, tomando por referência a Base Nacional Comum Curricular de 2017.

comparar contextos socioeconômicos diferentes (escolas diferentes) com alunos também em contextos socioeconômicos igualmente diferentes.

Além disso, esses resultados não levam em conta muitas outras questões que estão por trás de um aluno ou aluna ao fazer uma avaliação como, por exemplo, se no dia da aplicação da prova o aluno (a) estava passando por algum problema familiar, ou simplesmente não estava em um bom dia, isso não é mensurado. Assim como a somatória de um número de questões de matemática mal calculadas em um dia, pode no dia seguinte ser outra, seja para mais ou para menos.

Segundo Freitas (2018, p. 130, grifo nosso):

O progresso dos nossos estudantes não pode continuar a ser planejado e medido por dimensões estreitas e restritas a uma “aprendizagem de disciplinas básicas”, guiado por bases nacionais curriculares cuja função é orientar a elaboração de testes padronizados, punir e premiar, gerando perdedores e ganhadores. **Em educação não pode haver perdedores, apenas ganhadores.**

Outrossim, é a necessidade de observância do contexto sociocultural de cada escola. Mas, além disso, perceber como se constrói a qualidade, para então recorrer aos instrumentos e avaliar. Quando medimos a qualidade de uma escola, não podemos considerar apenas a nota de matemática, ou de uma ou duas disciplinas. Educação não é isso. É preciso muito mais.

É preciso entender, por exemplo: quem são os alunos dessa escola; quais são os seus contextos; quando entraram na escola; qual era o seu desempenho anterior, durante e após sair dessa escola, para identificar se de fato essa escola colaborou ou não para o progresso de aprendizagem desse aluno; se a escola têm projetos que auxiliam na aprendizagem de forma ampla e equilibrada; identificar as trajetórias individuais das instituições e se a comunidade escolar é participativa ou não dos projetos da escola, entre tantos outros.

Enfim, são muitos os aspectos que deveriam ser levados em consideração ao se elaborar os *rankings* educacionais e que acabam por medir apenas um aspecto, o desempenho da média dos alunos em uma única prova, desconsiderando-se, assim, os outros vários fatores fundamentais para a formação do aluno.

Além disso, Hypolito (2015) ressalta que ao contrário do que as evidências e as pesquisas demonstram, ao longo de décadas os reformadores e suas políticas educativas têm usado argumentos inadequados para culpabilizar o professorado e sua formação pelo desempenho medíocre da educação brasileira, o que não está, ao contrário do que dizem, baseado em evidências.

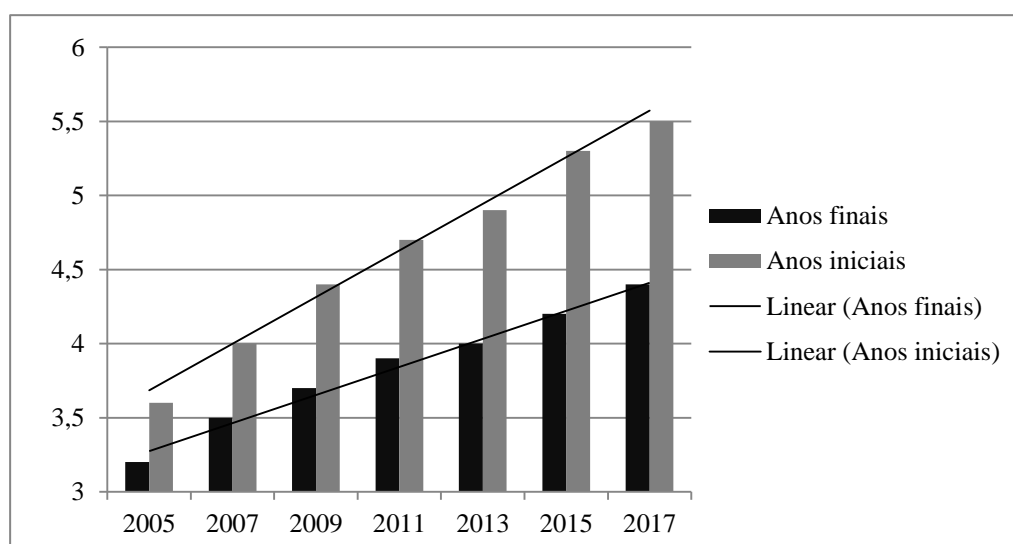
O objetivo aqui não é desvalorizar os *rankings* enquanto uma ferramenta. Mais uma vez, o problema não são os testes, os *rankings*, a *accountability*, o problema é o que se faz

com eles. As escolhas. A ideia aqui é discutir o quanto esses *rankings* precisam ser complementados para atingirem o que se propõem quando se comprometem a traduzir em números a qualidade da educação.

#### 4.4.2 Disparidades entre os índices do IDEB dos anos iniciais e dos anos finais do Ensino Fundamental: quais razões?

Nessa seção, apresentamos a seguir alguns apontamentos para as possíveis razões - as quais acreditamos serem as causas - para que ocorram diferenças entre as notas do IDEB nos anos iniciais e nos anos finais do E.F. como demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Dados nacionais do IDEB Anos Iniciais (alunos de 5º ano) e Anos Finais (alunos de 9º ano)



Fonte: Elaborado pela autora (2019), a partir dos dados disponíveis no portal do INEP/2018.

O gráfico acima demonstra dois dados importantes. O primeiro é o consecutivo desempenho superior dos anos iniciais em relação aos anos finais, que atinge mais de um ponto nos anos de 2015 e 2017. A segunda característica apresentada por esses dados é que, além do valor maior ano a ano, a taxa de crescimento do IDEB também é superior nos anos iniciais. Esse crescimento pode ser observado nas linhas<sup>20</sup> de tendência das notas das duas etapas.

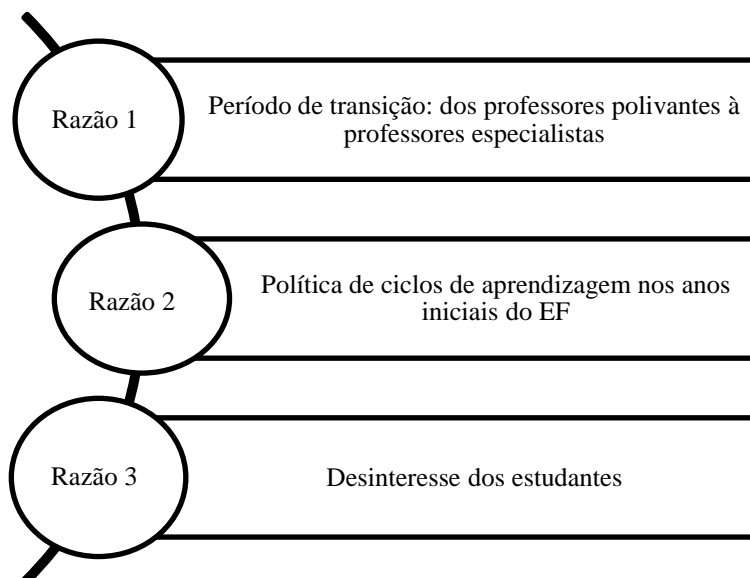
<sup>20</sup> A linha de tendência central tem  $R^2 > 0,98$  para ambos os casos. O que significa que o comportamento dos dados apresentados é muito próximo da linha de tendência.

Antes de iniciarmos os apontamentos é importante percebermos o quanto os componentes do IDEB estão entrelaçados, de modo que a variação de um afeta diretamente o peso do outro. Assim, para atingir índices elevados na escala do IDEB, torna-se necessário, elevar tanto o número de estudantes com notas boas quanto o número de estudantes aprovados. Em outras palavras, é necessário garantir dois elementos: a aprendizagem e o fluxo.

Porém, não basta que o país tenha estudantes com notas muito boas se o custo para isso for uma reprovação sistemática. Isso porque índices elevados de reprovação arremessam o IDEB para baixo. Tampouco se torna desejável a aprovação de estudantes sem o devido aprendizado, apenas objetivando a elevação das taxas.

Elegemos três possíveis razões para a discussão a seguir, deixando claro que são algumas dentre muitas outras que fazem com que ocorra essa diferença gritante do IDEB dos anos iniciais e finais. Os nossos apontamentos (Figura 11), em alguns momentos do texto, serão reforçados por meio de enxertos das entrevistas realizadas com professores (as) da Rede Municipal de Santa Maria-RS.

Figura 11 – Alguns apontamentos para as diferenças entre as notas do IDEB nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental.



Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

### **Razão 1: Período de transição - dos professores polivalentes à professores especialistas**

Começamos pelo que o Saeb mede, a proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, mais precisamente, conhecimentos de leitura e cálculos

elementares. Nos anos iniciais, a valorização da leitura tem uma tendência a ser maior do que nos anos finais, uma vez que, o tempo de trabalho do professor polivalente é maior do que o tempo fragmentado em períodos - média de 45 – 50 minutos por disciplina ministrada nos anos finais do E. F. Sendo que o mesmo ocorre na preparação para a resolução de problemas em Matemática.

Logo, um dos problemas a serem resolvidos para que ocorra uma aproximação entre as notas do IDEB dos anos iniciais e anos finais do EF é a reorganização do foco na leitura e em resolução de problemas, os quais devido às fragmentações das áreas acabam diluindo-se em pequenas porções de aulas por semana. Sobre a desintegração das áreas, destacamos um trecho da fala da professora P5 da Escola B:

A questão da **integração das áreas**, o professor com a sua turma, **conhece eles, faz efetivamente todos os dias o trabalho**. E **essa nossa desintegração**, um puxa aqui e outro puxa lá, e **eles não conseguem relacionar**, principalmente quando a escola não tem um projeto comum com um projeto de trabalho acho que tu tens um ganho maior de aprendizagem, onde provavelmente teríamos uma elevação. [...] **(P5EB, 2018)**

Até o 5º ano do EF um professor polivalente permanece em sala de aula com os mesmos alunos ao longo de todo o período letivo. Esse fato torna possível o professor (a) conhecer os alunos, suas dificuldades e habilidades e trabalhar de forma mais aprofundada os conteúdos que serão cobrados nas avaliações externas, a exemplo da Prova Brasil. Há relatos de professores que transformam suas aulas em uma espécie de treinamento para a realização das provas, desde o ensinamento de marcações no cartão resposta a resolução de simulados em sala de aula, como veremos no próximo capítulo.

Isso já não ocorre de forma tão frequente nos anos finais do EF por motivos como: um professor por disciplina; conteúdos que devem ser trabalhados dentro uma carga reduzida; professores trabalhando em mais de uma escola – o que inviabiliza, por vezes, a permanência do mesmo professor em uma única escola, conhecendo e (re) conhecendo aquela comunidade escolar, bem como os alunos que a ela pertencem - como parte do seu trabalho.

O fato de a Prova Brasil ter se tornado uma avaliação censitária em 2005 pode ter contribuído para acelerar o crescimento de escolas com IDEB acima da meta, principalmente nos anos iniciais. Isso porque, o resultado que a escola apresenta no 5º ano do EF não é exclusivo do professor (a) responsável nesse ano. É um trabalho somatório que vem sendo desenvolvido desde a educação infantil.

Até o 5º ano há uma integração das áreas estudadas, que são ministradas por um (uma) professor (a). Já os resultados que a escola apresenta no 9º ano, é a somatória de um trabalho realizado



por um número bem maior de professores do 6º ao 9º ano. Além disso, a transição do 5º para o 6º ano tem sido marcada por um índice elevado de abandonos e reprovações – o que colabora para que o IDEB nos anos finais seja mais baixo.

Isso porque a passagem dos primeiros 5 (cinco) anos da educação básica para o 6º ano do ensino fundamental torna-se um momento ímpar para os estudantes, uma vez que coincidem também momentos de transformações no desenvolvimento da infância para a pré-adolescência, as quais envolvem mudanças físicas, biológicas e emocionais.

Assim, a alteração na rotina e na rotatividade de professores, entre outros fatores, acabam por tornar essa passagem turbulenta, tanto para os estudantes quanto para os professores – podendo ter interferência nos resultados em longo prazo – como os apresentados na Prova Brasil do 9º ano.

## **Razão 2: Política de ciclos de aprendizagem nos anos iniciais do EF**

Outro fator que deve ser considerado, dentro das possíveis razões para a distinção do IDEB entre os anos iniciais e finais do EF é a questão da política de ciclos de aprendizagem nos anos iniciais e o fluxo escolar. De acordo com Silva (2017, p.27) “a política dos ciclos surge como forma de regular os fluxos dos índices educacionais, como aprovação, reprovação, evasão e abandono”.

Deve-se observar o fato de que a melhora no fluxo escolar não é sinônimo de bom desempenho. Isso porque, políticas de aprovação automática, ciclos e progressão continuada incidem diretamente sobre os índices de “produtividade” dos sistemas, na tentativa de combater as altas taxas de reprovação - com o objetivo claro de que aprovar os alunos seria uma forma rápida e eficaz de controlar os fluxos escolares e assim elevar a nota do IDEB.

Concordo com Silva (2017) quando a autora defende em sua tese de doutorado que a política dos ciclos é apenas mais um dos instrumentos do controle estatal reforçados no discurso governamental da busca por uma educação de qualidade. Nesse sentido, não se trata apenas de uma opção por uma organização curricular no formato de ciclos, mas uma obrigação, pelo menos nos três primeiros anos do EF.

Isso porque, no Parecer CNE/CEB nº 4, de 2008, há uma orientação que estabelece o 1º ano do EF como parte de um ciclo de três anos de duração, denominado de Ciclo da Alfabetização. É recomendado às escolas que esses três anos iniciais sejam direcionados para a alfabetização e o letramento – sem a retenção de crianças. Em complementação ao Parecer

supracitado, há também o Parecer CNE/CEB nº 11, de 2010, que estabelece as DCNs para o EF de nove anos, por meio do § 1º:

Mesmo quando o sistema de ensino ou escolas no uso de sua autonomia fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos (BRASIL, 2010).

Nesses casos, o aumento na nota do IDEB não está apenas relacionado à aprendizagem e, sim a um aumento nas taxas de aprovação garantidas por um fluxo escolar melhor.

### **Razão 3: Desinteresse dos estudantes**

Por último, apontamos o desinteresse dos estudantes – que segundo os professores entrevistados – vai aumentando conforme a proximidade da adolescência e da chegada ao ensino médio. De um modo geral, é durante essa transição em que os estudantes deixam os professores generalistas e passam a trabalhar com os professores especialistas, que podem ser apontados motivos para o desinteresse, ocasionando uma queda no rendimento escolar e episódios de indisciplina. Como podemos notar a partir de pequenos trechos das falas das professoras P3 e P6 das Escolas A e B, respectivamente:

Quando eles são menores, que os pais estão presentes, os pais ajudam, que eles ainda acreditam que estudar é bom, **entraram na adolescência, eles pensam que são adultos, os pais pensam que eles são adultos.** [...] Tem que ter acompanhamento. **Eu noto que o adolescente que tem o acompanhamento dos pais eu noto que melhora, mas a maioria fica meio largada.** Entrou na adolescência é impressionante (P3EA, 2018).

Um pouco é o **desinteresse**, eles **começam a ter interesse pelo namoro, entrar na adolescência**, aqui é uma escola que os pais ainda estão em cima, já na outra escola não tem tanta cobrança como aqui, é diferente o tipo de aluno, aqui eles não faltam. Lá se chove eles já têm mais dificuldade, eles faltam [...] eu acho que tudo isso ajuda a decair. **O 6º ano eles sentem mais essa transição**, agora o município tá fazendo reuniões por causa disso, trabalhar mais no 6º ano (P6EB, 2018).

É notório que a política internacional de validação, metas e índices, perpassa todos os setores da sociedade, inclusive o da educação. Nesse sentido, essas políticas tornam-se pré-requisitos para concessão de empréstimos internacionais, onde “os sistemas de metas funcionam como reguladores das políticas vigentes, contribuindo para a adequação entre os interesses do Estado e dos Organismos Internacionais” (SILVA, 2002, p.12).

É nesse contexto que Apple (1999, p.68), destaca muitas propostas contraditórias para “consertar” as escolas. O primeiro conjunto de propostas está organizado em torno da visão de um Estado fraco, em que escolas e professores “tornar-se-ão mais eficientes e eficazes, dizem,

se estiverem voltados para o mercado. Planos como o dos vales educacionais e o plano de escolha, resolverão problemas educacionais profundamente arraigados”. E o segundo conjunto está estruturado “em torno de uma visão de Estado forte. O controle mais estrito resolverá nossos problemas. A resposta aqui é o estabelecimento de um currículo nacional e de uma avaliação nacional” (APPLE, loc. cit.).

Diante disso, segundo o autor, a maior parte do ímpeto de ambos os conjuntos de propostas:

vem de várias facções da aliança conservadora que hoje ocupa o centro do palco na educação e na política social em geral. Para a primeira parte dessa aliança neoliberal, o que é público é necessariamente ruim e ineficiente, e o que é privado é necessariamente bom e eficiente. Para a outra parte da aliança neoconservadora, o público pode ser bom, mas só quando há um controle rígido do currículo e do ensino, e só quando aquilo que é ensinado e como é ensinado visam ao que “todos sabemos”; só então se tornam conhecimento adequado e habilidades de ensino adequadas (APPLE, 1999, p.68).

De acordo com os autores Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), no tocante à educação, a orientação política do neoliberalismo de mercado evidencia, ideologicamente, um discurso de crise e de fracasso da escola pública, como consequência da incapacidade do Estado de gerir administrativa e financeira o bem comum. Nesse sentido, as políticas educacionais - sejam elas nacionais ou internacionais, ancoradas e financiadas pelos Organismos Internacionais - dificilmente encontram outro destino que não o do mercado da educação.



*No próximo capítulo, teceremos uma discussão relacionada à dimensão política da avaliação externa e em larga escala, relacionada às implicações da política de accountability em sala de aula e no trabalho docente. A partir da análise do contexto da prática que envolveu a pesquisa de campo em escolas municipais e na Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria/RS.*



## 5 POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO DA PRÁTICA: PERCEPÇÕES DE PROFESSORES E EQUIPES GESTORAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTA MARIA/RS

*Política é tanto texto quanto ação, palavras e ações, é o que é promulgado e também o que é pretendido. As políticas são sempre incompletas à medida que se relacionam ou são delineadas para a ‘profusão selvagem’ da prática local. Políticas são grosseiras e simples. A prática é sofisticada, contingente, complexa e instável. A política como prática é ‘criada’ em uma tentativa de dominação, resistência e caos/liberdade*  
(Ball, 1994, p.11, tradução nossa).

Neste capítulo queremos destacar a importância que as dimensões contextuais apresentam dentro do campo da política educacional. Para isso, apresentamos uma discussão analítica relacionada à avaliação externa e em larga escala e a política de *accountability* educacional - a partir da abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*) e da teoria da atuação das políticas (*theory of policy enactment*). O objetivo desse capítulo é apresentar como está estruturada a política de *accountability* no âmbito da Rede Municipal de Ensino (RME) de Santa Maria/RS e os seus desdobramentos no trabalho docente e na gestão educacional.

### 5.1 AS ESCOLAS E A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO

O contexto é um elemento mediador no trabalho de atuação de políticas feito nas escolas – e é único para cada escola; apesar das similaridades que eles podem inicialmente parecer ter (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). De acordo com os autores são as “diversas variáveis e fatores (o “o quê”), bem como as dinâmicas do contexto (o “como”) que dão formas as atuações da política” (ibid., p. 37).

As políticas educacionais atuam em contextos escolares com condições materiais e de recursos variados. Diante disso, para a análise de políticas torna-se necessário considerar também as condições materiais, estruturais e de relações (internas e externas) na análise para que se possa compreender melhor a atuação das políticas na escola (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

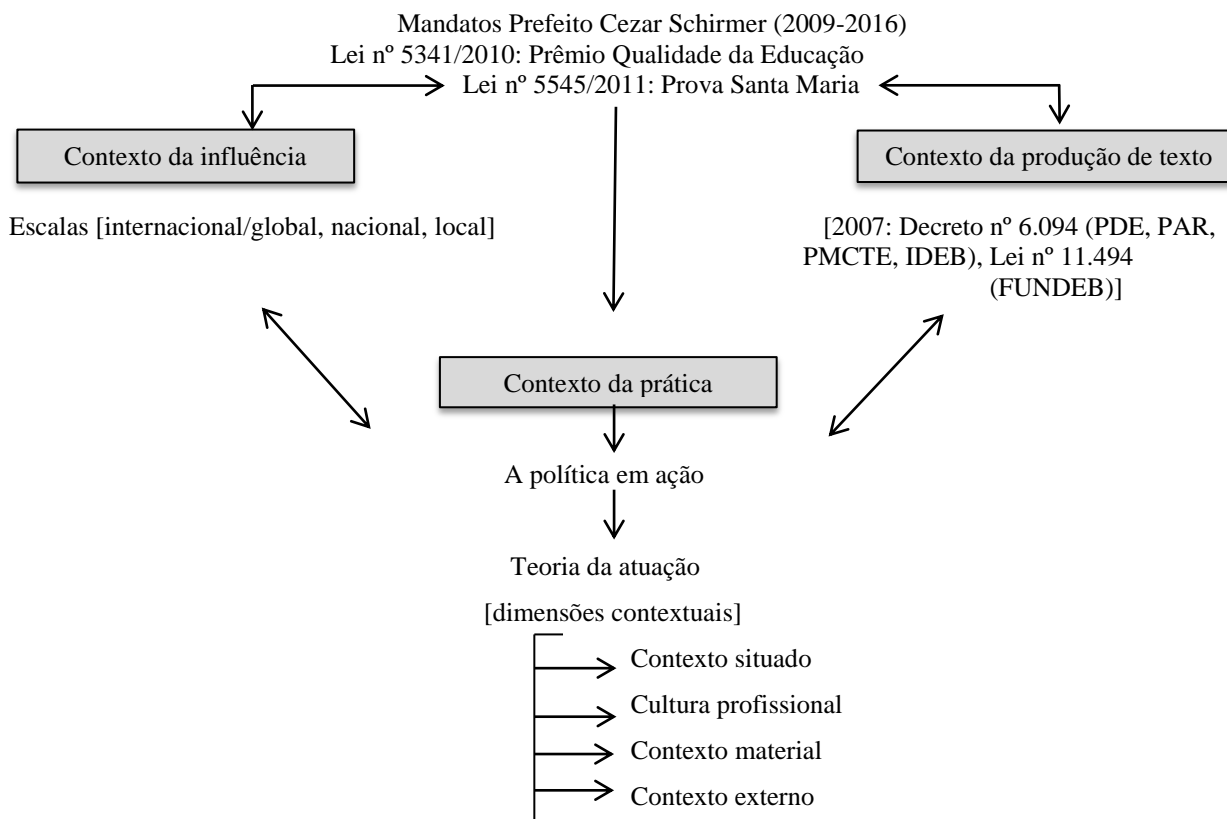
A escola encontra-se no centro de atuação da política educacional. Por isso, segundo os autores há uma necessidade de compreender as escolas como muito mais diferenciadas/únicas do que é frequentemente feito. Isso porque as escolas não são uma peça só. Elas são compostas por grupos de diferentes professores, gestores, assistentes pedagógicos, orientadores, administradores, estudantes, pais, e outros que habitam várias maneiras de ser com diferentes “formações”, histórias discursivas, visões epistemológicas de

mundo e compromissos “profissionais” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p.201). De acordo com os autores:

As escolas também são diferentes lugares em diferentes épocas do ano, ou do dia, ou em partes do semestre [...]. As escolas são organizações orgânicas que são, pelo menos em parte, o produto do seu contexto – perfis de pessoal, matrículas e aspirações dos pais – bem como sendo influenciadas por aspectos práticos, tais como o alojamento da escola, a construção e o seu ambiente circundante. Há um contexto social e uma materialidade para a política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 201).

Diante disso, é importante atentarmos aos contextos (sejam macro ou micro) no âmbito educacional – uma vez que as políticas educacionais acontecem em variados contextos, havendo muitas particularidades no tempo e no espaço entre a formulação de uma política e a sua atuação (BALL, 1994). Além disso, cada contexto encontra-se entrelaçado pela atuação de professores – e demais atores – e pela forma como estes se relacionam com as políticas educacionais. A Figura 12 apresenta um esquema da análise realizada dos elementos que influenciaram a elaboração da política de *accountability* educacional em Santa Maria/RS.

Figura 12 – Construção do cenário da política de *accountability* em Santa Maria/RS



Fonte: Elaborada pela autora (2019) a partir das leituras de Mainardes (2006); Ball, Maguire e Braun (2016).



## 5.2 O CICLO DE POLÍTICAS E A TEORIA DA ATUAÇÃO POLÍTICA: INICIANDO A ANÁLISE

O Ciclo de Políticas permite-nos inter-relacionar vários contextos, bem como tecer uma análise da política de *accountability* desde o macrocontexto (avaliações externas e em larga escala) ao microcontexto (escola e secretaria municipal de educação).

O primeiro é o contexto da influência - no qual a política tem o seu início a partir da elaboração de discursos que a fundamentam, bem como momentos em que os conceitos são analisados e legitimados. Esse contexto contempla, geralmente, a participação de grupos de interesse que concorrem entre si pela aquisição do controle sobre as proposições políticas (MAINARDES, 2006). Também estão envolvidas nesse contexto - as influências globais e internacionais - percebidas por meio das redes políticas e do fluxo de opiniões que abrangem a circulação internacional de conceitos e ideias difundidas por meio das agências multilaterais – Banco Mundial, UNESCO, entre outras (como apresentado no capítulo IV dessa tese).

O segundo é o contexto da produção de textos – no qual os textos políticos são produzidos. A partir desse contexto, emergem normas e regras orientadoras para as escolas. No capítulo anterior, realizamos uma análise de documentos internacionais e as suas influências nas políticas nacionais. Nesse capítulo, apresentaremos uma análise - a partir dos contextos de influências e produção de textos - dos elementos que desencadearam a construção de um cenário de premiações/bonificações no município de Santa Maria/RS. Para isso será observado os aspectos que suscitaram a elaboração de leis municipais ancoradas em pressupostos da política de *accountability* educacional.

E por último, apresentaremos o contexto da prática - no qual a política atua. É nesse contexto que a política pode ser reinterpretada e onde podem ocorrer transformações e mudanças significativas naquilo que foi pensado como política original. Esse contexto se destaca, pois considera as ações daqueles que costumam serem vistos apenas como destinatários dessas políticas - os professores. O contexto da prática está diretamente associado à escola – local que recebe os textos políticos – orientações curriculares e materiais de apoio – e onde ocorre a prática daquilo que foi pensado (contexto de influência) e escrito (contexto da produção de texto).

Esse contexto retrata como os atores que atuam nas escolas e para os quais chegam às políticas educacionais (verticalmente, em geral, de cima para baixo) – fazem a leitura dessas políticas. Buscaremos apresentar, a partir de exemplos da pesquisa de campo, como a abordagem do ciclo de políticas ao romper com a verticalidade como princípio constituinte

das políticas, torna-se uma potente ferramenta para a compreensão das políticas educacionais.

Dentro da análise estabelecida, o contexto da prática, recebe destaque – ao articularmos entrevistas semiestruturadas realizadas em 4 (quatro) escolas municipais de Santa Maria-RS – identificando e analisando as implicações das avaliações externas na escola e no trabalho docente. Destacamos que o nosso objetivo aqui não foi delinear um quadro comparativo entre as escolas, mas sim compreender de que maneira as avaliações externas e a política de *accountability* têm repercutido em diferentes contextos escolares.

Para isso, a fim de refinar as análises sobre a política de *accountability*, utilizaremos a teoria de atuação das políticas proposta por Ball, Maguire e Braun (2016). Segundo os autores torna-se necessário considerar a atuação de políticas em uma instituição de ensino a partir das seguintes dimensões contextuais: o contexto situado, as culturas profissionais, os contextos materiais e os contextos externos. Isso porque essas dimensões “são bastante úteis para a análise de políticas, uma vez que orientam o pesquisador para identificar os aspectos intervenientes no processo de colocar as políticas em ação, no contexto da prática” (MAINARDES, 2018, p. 5). Para exemplificar as dimensões contextuais usaremos dados da pesquisa de campo.

### **5.2.1 A política de *accountability* educacional no contexto da influência e da produção de texto no município de Santa Maria/RS**

Para o contexto da influência local a análise demandou investigar o cenário político no âmbito do governo municipal do prefeito Cezar Augusto Schirmer (2009-2016)<sup>21</sup> - o que configurou dois mandatos consecutivos da gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB). Procuramos mapear os fatores políticos e os agentes atuantes presentes no momento que antecedeu a criação das Leis Municipais nº 5341/2010 e nº 5545/2011 - logo no início do primeiro mandato Schirmer e suas consequências, que reverberam até hoje em Santa Maria/RS.

A análise foi realizada por meio de estudos bibliográficos de autores que realizaram pesquisas na área das políticas educacionais direcionadas ao município durante esse período. Citam-se para ilustrar: Ronsoni (2009), Silva (2011), Ivo (2013), Pereira (2011, 2014, 2018), Duarte (2014), Possebon (2016), Lemos (2016), Tormes (2016).

---

<sup>21</sup> Cesar Schirmer deixou a prefeitura de Santa Maria em Setembro de 2016, quando aceitou o cargo de Secretário de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul. Ficando o vice-prefeito José Farret até o final do mandato, dezembro de 2016. Em 1 de Janeiro de 2017, assume a prefeitura o prefeito Jorge Pozzobom.

O trabalho de Ronsoni (2009) apresentado no IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE teve como objetivo analisar a implantação do Ensino Fundamental de nove anos no Sistema Municipal de Ensino (SME) de Santa Maria/RS, problematizando o sentido dessa política pública e sua forma vertical de elaboração e atuação. Foi realizada uma revisão da legislação, dos documentos produzidos pelo Ministério da Educação (MEC) e Secretarias Estadual e Municipal de Educação, bem como pelos Conselhos Estadual e Municipal de Educação, para visualizar o processo que envolve a implantação do Ensino Fundamental de nove anos. Foram analisadas, também, quatro reportagens veiculadas na mídia local, jornais “Diário de Santa Maria” e “A Razão”, sobre a ampliação do Ensino Fundamental e o cotidiano de uma escola municipal, por meio de entrevistas realizadas com uma professora do primeiro ano e administradores municipais. Os dados apontam para a fragmentação na implantação da proposta no SME de Santa Maria, uma vez que famílias, professores e administradores tinham entendimentos diferenciados em relação à Lei. Isso demonstrou o caráter impositivo da política elaborada pelo Estado e para o Estado, sem a participação dos segmentos sociais diretamente interessados, a fim de atender a necessidades e interesses de organismos internacionais.

Em seu trabalho de especialização Silva (2011) analisou a participação de municípios da microrregião de Santa Maria/RS, mediante ao estudo dos documentos que compõe o Plano de Ações Articuladas (PAR) desses municípios. Com esta análise, a autora elencou um conjunto de fatores que condicionam a participação das secretarias municipais de educação no PAR, os quais foram agrupados em dois blocos. Um exemplo do primeiro bloco é a responsabilização formal dos gestores educacionais, em nível macro, na pessoa do Ministro da Educação e, em nível micro, na pessoa do Secretário Municipal de Educação, pelo acompanhamento, fiscalização e cumprimento das ações a serem desenvolvidas em cada um destes níveis. No segundo bloco, é possível citar a vinculação da avaliação do PAR somente ao desempenho dos estudantes das redes públicas desses municípios no IDEB, o que faz com que a responsabilização pela melhoria da Educação, em última instância, recaia sobre as escolas e sobre os agentes escolares, em particular, os professores.

Em seu trabalho de doutorado Ivo (2013) analisou as políticas de gestão educacional na Rede Municipal de Ensino (RME) de Santa Maria/RS as quais apresentam ênfase na meritocracia, nos índices educacionais e nas políticas de avaliação. O recorte temporal definido para a análise das políticas educacionais corresponde ao período de 2009 a 2012 (primeiro mandato do prefeito Cezar Schirmer). Participaram da pesquisa três membros da equipe administrativa e pedagógica da Secretaria Municipal de Educação (SMED), cinco

professores e quatro membros da equipe gestora das escolas da rede municipal de ensino investigadas. O estudo evidenciou a importância dos sistemas de avaliação em larga escala nas ações da SMED, e sua repercussão no currículo escolar com a preparação dos alunos especificamente para a Prova Brasil.

A pesquisa de mestrado de Duarte (2014) objetivou compreender as repercussões do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) nas formas de organização e desenvolvimento do trabalho escolar. As fontes de informação para a pesquisa foram sujeitos, coordenadores pedagógicos de escolas públicas municipais e coordenadores de Polo de Aplicação da Prova Brasil e do SAEB em Santa Maria/RS. Como conclusões a autora aponta que olhar as repercussões do SAEB nas formas de organização e desenvolvimento do trabalho escolar nos permite dizer que, da forma que se tem organizado, implementado e interpretado o SAEB atualmente, faz com que tenha repercussões negativas na organização escolar. As formas de utilização do SAEB tem representado o retrocesso da escola pública, o retrocesso da educação e inviabiliza a organização e o desenvolvimento do trabalho escolar autônomo e democrático.

Em seu trabalho de mestrado Possebon (2016) realizou uma pesquisa em que o objetivo geral do estudo foi analisar o processo de expansão da oferta de educação infantil RME de Santa Maria – RS, considerando a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade, no período de 2009 a 2016 (durante os dois mandatos do prefeito Cezar Schirmer). Os resultados demonstraram que a RME de Santa Maria expandiu a sua oferta em turmas de creche e pré-escola nos últimos 7 anos, porém não atingiu a meta de universalizar a pré-escola. E que as ações da prefeitura para expandir o acesso à educação infantil estão pautadas na compra de vagas em instituições privadas de ensino do município, fortalecendo, assim, a parceria público-privada. Apesar do foco dessa tese ser o ensino fundamental e não incluir a educação infantil, esse trabalho apresentou resultados muito importantes e por isso julgamos pertinente acrescentarmos na discussão.

Em sua dissertação de mestrado Lemos (2016) analisou a participação das Entidades e respectivos segmentos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) de Santa Maria – RS. Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, foram utilizados como instrumentos de coletas de dados a análise documental e a entrevista semiestruturada. Por meio da investigação foi possível concluir que a participação dos envolvidos foi significativa, apesar do curto prazo para a elaboração e discussão do PME. Como resultados, a autora firma que é possível que a participação na construção do plano gere nas pessoas um sentimento de pertencimento e, com isso a necessidade do acompanhamento das metas e objetivos

acordados, ampliando as possibilidades de sobrevivência dos planos, mesmo com as eventuais mudanças governamentais, próprias do exercício democrático.

O trabalho de mestrado de Tormes (2016) analisou a atuação dos Conselhos Municipais de Educação (CME) das cidades de Santa Maria e São Sepé no Estado do Rio Grande do Sul. A atuação foi analisada com relação à participação nas políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Em linhas gerais, ficou claro, nos casos estudados, que os CME ainda buscam sua legitimação social e institucional para poder atuar como atores no processo de gestão democrática educacional, como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, em especial, em relação ao financiamento da educação básica municipal.

Por fim, destacamos três trabalhos publicados por Pereira (2011; 2014; 2018). No ano de 2011 a autora publicou um trabalho no XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação que versa sobre os Conselhos Municipais de Educação (CME) com o objetivo de verificar a constituição e atribuições dos mesmos. Por meio de pesquisa documental, utiliza leis municipais da área educacional do município de Santa Maria/RS como a principal fonte de análise. Os resultados indicam a necessidade de ampliação da representação social, associada a uma menor interferência do poder público na constituição do CME, situação que dificulta o caminho da descentralização como estratégia capaz de facilitar o exercício da gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino (SME).

Em 2014, a autora publicou um artigo na Revista Políticas Educativas. Nesse texto Pereira trata da organização e funcionamento do SME – objetivando verificar a implementação do mesmo nos municípios da Região do Centro do Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, discute a descentralização do Estado e, nesse processo, a autonomia do município para estabelecer uma rede de escolas mantidas e administradas pelo próprio município, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e um órgão normativo e fiscalizador – o Conselho Municipal de Educação (CME), formalizando, assim, o SME, o qual deverá ser criado por meio de leis e normas próprias do sistema. A partir da análise de quatro municípios, tendo a legislação local como fonte primária de análise, a autora conclui que, mesmo legalmente instituídos nos municípios, ainda não há SME que configure a autonomia municipal.

E por último, em 2018, em um artigo mais recente publicado por Pereira na Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação a autora busca verificar a existência de

SME legalmente instituídos nos municípios da Região Central do Rio Grande do Sul (RS). Neste texto a autora utiliza dados adquiridos por meio do projeto de pesquisa “Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação: realidade e viabilidades”, desde 2014. Esse projeto - objetiva contribuir para o avanço em relação às metas e aos compromissos do PNE (2014/2024), identificando fraquezas e possibilidades. Como resultados, a autora aponta que a existência de uma legislação formalizando um SME não é garantia de sua operacionalização na prática. Além desses estudos, a análise foi conduzida também por uma investigação documental – examinando documentos que antecederam a origem e a sustentação da política em questão.

### 5.3 A ESCOLA NO CONTEXTO DA MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UMA DESCENTRALIZAÇÃO VIGIADA

Dentre as principais leis que regulamentam o atual sistema educacional brasileiro estão a Constituição Federal (CF) de 1988, com a Emenda Constitucional n.º 14, de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela lei n.º 9.394, de 1996. A relevância do município como poder local ocorreu a partir da descentralização do Estado estabelecida por meio do texto constitucional. O Art. 211 da CF deixa margem para que se possa falar em sistemas de ensino nos municípios quando estabelece que: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). E a partir de 1996 fica estabelecida uma maior autonomia aos municípios, no campo educacional, pela LDB/1996.

De acordo com Saviani (2014) a LDB/1996 teria buscando respaldo nos incisos I e II do Art. 30 da CF para estabelecer a existência dos sistemas municipais de ensino - os quais afirmam respectivamente, a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Partindo disso, a LDB em seu Art. 11, inciso III determina que cabe aos municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (BRASIL, 1996).

Frente a isso, a posição que os municípios ocupam no Brasil com a atual Constituição brasileira é diferenciada “se comparada a outras realidades federativas do mundo; temos como exemplo os Estados Unidos que é um país desenvolvido e apenas consideram os estados. Já no Brasil, os estados e municípios possuem igualdade e autonomia” (MELO; FERNANDES; OLIVEIRA, 2017, p. 54).

Além disso, podemos considerar que o processo de municipalização do ensino se

intensificou com o movimento de reforma do Estado na década de 1990, com a influência do mercado, buscando o crescimento econômico. Em tempos de economia globalizada as estruturas centralizadas começaram a perder espaço para decisões locais, atribuindo novos desafios à gestão municipal. O processo de municipalização do ensino ganhou força justamente pela reorganização da gestão pública iniciada nessa época e por meio da centralidade atribuída às avaliações externas - no contexto das políticas educacionais contemporâneas - fortalecendo a descentralização das ações dos governos centrais e favorecendo, assim, o processo de descentralização vigiada, ou seja, por meio da ocorrência de mecanismos de regulação (ver capítulo I dessa tese).

No entanto, podemos perceber que recaiu sobre os municípios a incumbência e responsabilidade de organizar seu sistema de ensino. No Art. 11 - referente à organização da educação nacional, os Municípios ficaram incumbidos de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (BRASIL, 1996).

Diante disso, com o intuito de subsidiar municípios e Estados, a União criou políticas educacionais legitimando programas federais para auxílios financeiros – propondo, assim, um regime de colaboração. Quanto ao regime de colaboração, a LBD 9394/96 destaca que:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

A implementação e aplicação de recursos, projetos e programas como, por exemplo: o FUNDEF/FUNDEB e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Salário-Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNTE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) – auxiliaram no fortalecimento do movimento de municipalização no país.

Percebemos, assim, a influência das políticas públicas educacionais no processo de

descentralização e municipalização do ensino – as quais direcionaram a organização e implementação de SME. Segundo Melo, Fernandes e Oliveira (2017, p.60) “a maior mudança permitida por esse processo de municipalização foi a abertura para os gestores municipais criarem suas propostas de ensino, com a participação social e suas políticas educacionais, sempre tomando por base as orientações nacionais”.

É exatamente pela obrigação de realizar ações com base nas orientações nacionais que a autonomia prometida transformou-se em descentralização vigiada. O que temos hoje são descentralizações de funções e (des)obrigações por parte do Estado. Ao desconcentrar funções o Estado abre espaço para regular e responsabilizar aqueles a quem ficou incumbida tal função. Diante disso, nos deparamos com uma autonomia parcial da gestão da educação devido às limitações e dependência dos municípios em relação ao governo federal. Isso porque a maioria dos municípios apresenta dificuldades para gerar recursos suficientes o que gera uma submissão da administração local em gerenciar repasses federais.

Como já apresentado nos capítulos anteriores, à administração gerencial adota estratégias como “a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; compreende a desconcentração de autonomia de gestão entre as diversas esferas de governo e entre o nível nacional para os níveis subnacionais” (CAMINI, 2010, p. 547). E é nesse contexto político que “formaliza-se o Sistema Municipal de Ensino (SME), permitindo aos municípios criar suas próprias regras de gestão educacional, o que consagra o poder local como *locus* de decisões significativas para a sociedade” (PEREIRA, 2018, p.1373).

O SME consta nas constituições (CF de 1988 e Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989), e é reforçado na LDB de 1996. O SME é peça importante no processo de descentralização, uma vez que estabelece “uma relação entre o global e o local, de modo a transferir as responsabilidades sociais do Estado para a sociedade, instituindo uma nova relação entre Estado e sociedade” (PEREIRA, 2018, p.1376).

Ainda segundo a autora o estabelecimento de Sistemas Municipais de Ensino é:

uma grande inovação, considerando a autonomia do município para organizar, conforme as necessidades locais, uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação e um órgão normativo e fiscalizador – o Conselho Municipal de Educação (PEREIRA, 2018, p.1373).

Nesse processo de municipalização do ensino o Conselho Municipal de Educação (CME) adotou importante papel na atuação e constituição dos SME. De acordo com Genuíno Bordignon (2009, p. 53–54) na gestão democrática:



os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua.

Os CME, embora tenham sido propostos inicialmente pelos Pioneiros<sup>22</sup> da Educação, foi apenas após a sinalização e a institucionalização do SME que os CME tiveram às suas criações nos municípios - com funções próprias relativas ao SME. Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul (RS), em pesquisa realizada por Werle, Thum e Andrade (2008) foi a partir da Lei 9394/96 que os municípios gaúchos começaram a constituir seus SME, apresentando, a cada gestão municipal, novo impulso no sentido de criação de sistemas.

De acordo com os autores no período de 1997 a 2000 o primeiro ano foi o que mais contabilizou municípios criando leis de SME, somando, respectivamente, 16, 9, 15 e 10 municípios que criaram SME durante esse período. E entre o período de 2001 a 2004, os municípios do RS demonstraram, especialmente nos dois primeiros anos, um impulso à autonomia, responsabilização e estruturação da educação local (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008).

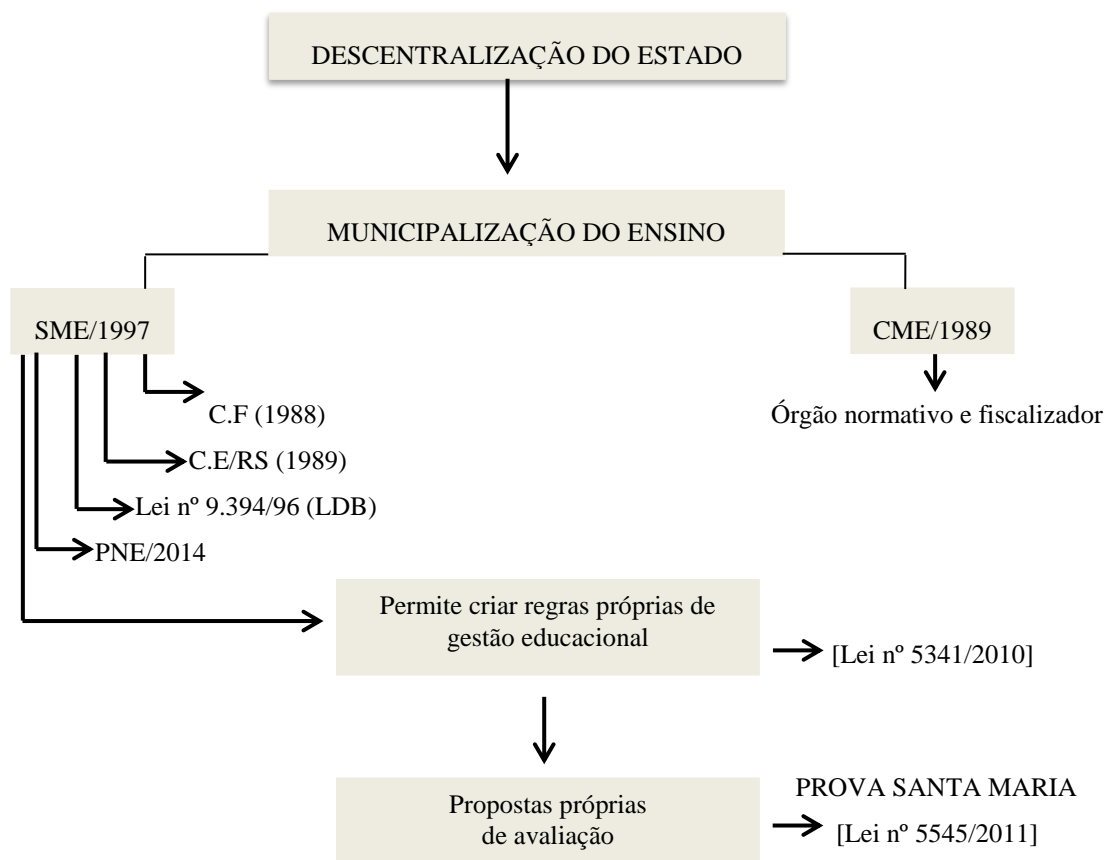
Nesse contexto, ainda temos o PNE (2014/2024) enfatizando a importância da criação de SME por meio de legislação própria como consta no Art. 9 quando afirma que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade” (BRASIL, 2014).

O município de Santa Maria criou o seu SME em 1997, por meio da promulgação da Lei nº 4.123/97. E a partir dessa criação, somada as novas atribuições do CME formou-se o contexto político, em concordância com a legislação nacional e estadual para que se estruturasse, como demonstra a Figura 13, a política de *accountability* no município.

---

<sup>22</sup> Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932) pode ser considerado um dos documentos mais importantes no processo de modernização da educação brasileira na medida em que estabelece diretrizes para uma nova política educacional de ensino. O Manifesto foi formulado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, entre eles Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Cecília Meirelles, entre outros.

Figura 13 – Influência da legislação para a atuação da política de *accountability* educacional em Santa Maria/RS



Fonte: Elaborada pela autora (2019).

O CME de Santa Maria/RS foi instituído pela Lei nº 3.168 em 1989. É um órgão consultivo, deliberativo, de controle social, propositivo, normativo e fiscalizador do SME (*Website* da SMED/SM). Com essas funções o CME elabora resoluções, pareceres e indicações para a Educação no município.

De acordo com Pereira (2018, p.1380) “antes de 1988, os Conselhos tinham a função técnica de planejamento e gestão do ensino, devendo colaborar com o governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização de instituições de ensino e outras ações”. Hoje, segundo a autora, o CME assumiu uma dimensão política contando com a participação de representantes da sociedade em geral. O Art.2º da Lei 4.123/97 estabelece como elementos integradores do SME:

I - Secretaria de Município da Educação; II - Conselho Municipal de Educação; III - Escolas Municipais do Ensino Fundamental; IV- Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; V - Escolas de Ensino Profissionalizante da Rede Municipal (SANTA MARIA, 1997).

No Art. 3º apresenta como competências do SME as funções de: “Planejar, Organizar e Implementar as Políticas Educacionais Públicas”. E no Art. 4º descreve as competências do CME, além das atribuições já existentes em legislação própria, as seguintes:

I - Apreciar assuntos e questões educacionais, inclusive de natureza pedagógica, que lhe forem submetidas pelo Poder Executivo ou Legislativo Municipal, e/ou por entidades de âmbito municipal, ligadas à educação; II - Autorizar o funcionamento de novas escolas, cursos, séries, níveis, ciclos, blocos, etapas e/ou formas diversas de organização, sempre que o interesse de aprendizagem assim o recomendar; III - Definir a parte diversificada dos currículos escolares, adequando, quando for o caso, o calendário escolar às peculiaridades locais, inclusive econômicas e climáticas; IV - Aprovar convênios, acordos e similares a serem celebrados pelo Poder Público Municipal com as demais instâncias governamentais e não-governamentais; V - Autorizar o funcionamento de Instituições e Classes de Educação Infantil em Estabelecimentos de Ensino mantidos pelo Poder Público Municipal e pela Iniciativa Privada; VI - Autorizar o funcionamento de Escolas, Cursos e Classes de Educação de Jovens e Adultos, de Educação Especial e de Educação Profissional; VII - Aprovar o Plano Municipal de Educação (SANTA MARIA, 1997).

Com relação às avaliações externas, os municípios, de uma forma geral, têm trabalhado na elaboração de avaliações próprias - diante da possibilidade de planejar políticas públicas educacionais. De acordo com Sousa, Pimenta e Machado (2012, p.19) nota-se que:

pouco a pouco vêm sendo delineadas propostas próprias de avaliação, o que leva à suposição de que gradualmente a avaliação externa tende a ocupar espaço em leis municipais de ensino e, para além delas, virem a se concretizar como uma das iniciativas de gestão municipal da educação, em interação com as iniciativas de avaliação conduzidas pelo governo federal.

Em Santa Maria foi criada a Prova Santa Maria a partir da promulgação da Lei nº 5.545/2011 como consta no Art.8º da lei:

Fica instituída a Prova Santa Maria que será realizada, anualmente, a partir de 2012, pelos alunos do ensino fundamental nos anos iniciais: quarto ano e nos anos finais: oitavo ano, tendo como principal objetivo avaliar a aprendizagem no Sistema Municipal de Ensino (SANTA MARIA, 2011).

De acordo com a Lei, a Prova Santa Maria “será fundamentada nas diretrizes curriculares estabelecidas para a educação municipal, servindo seus resultados para nortear decisões administrativas e também pedagógicas, no desenvolvimento de metodologias de ensino para melhorar o aprendizado dos alunos” (SANTA MARIA, 2011). Além disso, consta na Lei a obrigatoriedade de divulgação dos resultados da Prova Santa Maria, presentes no Art. 9º:

Torna-se obrigatória a divulgação dos resultados da Prova Santa Maria, igualmente a divulgação dos resultados do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos termos do disposto no art.10, inc. X, da Lei Municipal nº 4740/2003, bem como, das propostas que visem à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas estabelecidas (SANTA MARIA, 2003).

A Lei n. 4.740/2003 mencionada na citação anterior diz respeito à Lei que instituiu a Gestão Escolar Democrática no município. E o Art.10, inciso X mencionado diz respeito a uma das quatorze atribuições do Diretor: “apresentar, anualmente, ao Conselho Escolar os resultados da avaliação da escola e as propostas que visem à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas estabelecidas”. De acordo com o Setor Pedagógico da SMED, a Prova Santa Maria trata-se de uma Lei Municipal, proveniente do poder executivo. E essa prova ainda não foi aplicada.

O poder local tornou-se um corolário da descentralização, tanto política quanto organizacional do Estado, ou seja, uma consequência do Estado mínimo proposto pelo capital. Assim, segundo Pereira (2018, p. 1387) “a descentralização apresenta dois lados. Por um, dá autonomia e oportuniza uma maior democratização dos espaços. Por sua vez, também se configura como uma estratégia do capital para maior controle social”. Nesse caso, podemos afirmar, também, que a descentralização vigiada determina uma autonomia parcial aos municípios.

### **5.3.1 A política gerencial do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**

Em relação à legislação, podemos considerar o Decreto nº 6.094/2007 como um dos principais documentos propulsores a política de *accountability* no município de Santa Maria/RS. Esse decreto dispõe sobre a implementação do PMCTE pela União Federal. Com o objetivo de regulamentar o regime de colaboração com os Municípios, o Distrito Federal e os Estados, e a participação das famílias e da comunidade - por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica – o PMCTE torna-se o “carro-chefe” (Saviani, 2007, p. 3) do PDE.

Com relação ao PMCTE - o Art. 2º do Plano diz que: “a participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 2007). Das vinte e oito diretrizes presentes no Plano, destacamos as seguintes diretrizes I, III, XVI, XVIII, XIX, XXIII, XXVIII:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, **apontando resultados concretos a atingir**; III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e **do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente**; XIV - **valorizar o mérito do trabalhador da educação**, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional; XVIII - fixar regras claras,

**considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º; XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes; XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007, grifo nosso).**

A meta 7.10 presente no PME objetiva estimular, a melhoria do desempenho das escolas no IDEB, conforme a Lei Municipal nº 5341/10 e a Lei Municipal nº 5610/12, referentes ao Prêmio Qualidade da Educação. Com relação ao planejamento e as ações pensadas pela SMED para atingir essas melhorias:

O “*Programa projetando o futuro: educar e empreender*” tem suas ações voltadas justamente para a qualificação dos processos educativos da Rede Municipal de Ensino. Nesse sentido, as principais ações de curto prazo são: Formação de Gestores; **Formação de professores que atuam no sexto ano**; Formações do PNAIC para professores da Educação Infantil e do Bloco Pedagógico; Encontros de Coordenadores; Parcerias com instituições de ensino superior da cidade para o desenvolvimento de projetos e ações nas escolas; Parcerias com outras secretarias do município para o desenvolvimento de projetos e ações nas escolas; **Formações para professores de 5º e 9º anos sobre a Prova Brasil** (SMED – Setor Pedagógico, 2018, grifo nosso).

Com relação ao IDEB, o Art. 3º propõe que a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP. Esse cálculo será realizado a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do SAEB.

Em relação à adesão ao Compromisso, o Art. 4º determina que: “a vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso será feita por meio de termo de adesão voluntária”. E o Art. 5º propõe que a adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica “a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (BRASIL, 2007).

O Art. 6º determina a instituição do Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de “colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados”. Além disso, no § 2º do Art. 6º fica estabelecido que o Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais – como temos experienciado com as propostas do Banco Mundial e da UNESCO ( ver capítulo IV).

Já no Art. 7º fica estabelecido que poderão colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007). Podemos evidenciar essas parcerias a partir da resposta do Setor Pedagógico da SMED à nossa entrevista ao destacarem o andamento de dois programas em algumas escolas municipais: o Programa União Faz a Vida (PUFV) e o Programa Jovens Empreendedores Primeiros Passos (JEPP).

[...] Por meio das Assessorias Pedagógicas, o PUFV realiza a formação continuada dos educadores, a partir das diretrizes e das metodologias definidas pelo Programa, assessorando, sob o ponto de vista pedagógico, o desenvolvimento do Programa e seus projetos, conforme carga horária estabelecida, oferecendo subsídios metodológicos aos educadores nas escolas e nas organizações. O objetivo é **desenvolver cidadãos cooperativos por meio de valores como o empreendedorismo e a solidariedade** [...]. As assessorias também contribuem com a manutenção e o aprimoramento da proposta pedagógica do Programa, assessorando a cooperativa e participando das reuniões e das atividades coordenadas pela Fundação SICREDI. Em Santa Maria, são seis escolas que recebem a assessoria do PUFV atualmante (SMED – Setor Pedagógico, 2018, grifo nosso).

**A educação empreendedora proposta pelo SEBRAE** para o Ensino Fundamental incentiva os alunos a buscar o autoconhecimento, novas aprendizagens, além do espírito de coletividade. [...] O curso procura apresentar práticas de aprendizagem, considerando a autonomia do aluno para aprender, além de favorecer o desenvolvimento de atributos e atitudes necessários para a gestão da própria vida. Essa visão **vai ao encontro dos quatro pilares da educação propostos pela UNESCO**: Aprender a conhecer, isto é, adquirir os instrumentos; Aprender a fazer, para poder agir sobre o meio envolvente; Aprender a viver juntos, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; Aprender a ser - via essencial que integra as três precedentes. [...] Com a proposta pedagógica do JEPP para cada ano do ensino fundamental, por meio de atividades lúdicas, o ambiente da aprendizagem sensibiliza os estudantes a assumirem riscos calculados, a tomarem decisões e a terem um olhar observador para que possam identificar, ao seu redor, oportunidades de inovações, mesmo em situações desafiadoras. Atualmente são 9 escolas que possuem o projeto JEPP (SMED – Setor Pedagógico, 2018, grifo nosso).

Com relação à assistência técnica e financeira da União, a Seção I, Art. 8º institui que as adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados. Quanto aos critérios de prioridade de atendimento da União no § 2º fica claro que “serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE”.

Com relação ao Plano de Ações Articuladas (PAR) – a Seção II, Art. 9º descreve o PAR como um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo

Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. Como requisitos para a celebração do convênio estão a formalização de termo de adesão<sup>23</sup> ao Compromisso Todos pela Educação, a elaboração do PAR e a realização da Prova Brasil. O município de Santa Maria aderiu ao Compromisso em 2007, e realiza a aplicação da Prova Brasil na RME, bem como fornece formações aos professores sobre a avaliação:

A Prova Brasil é uma avaliação externa de responsabilidade Federal realizada pelo MEC. O município realiza formações com os professores sobre ela, salientando a metodologia utilizada. A aplicação é feita por pessoal encaminhado as escolas pela 8ª Coordenadoria Regional de Educação. **O município realiza momentos de formações, reuniões de trabalho, planos de ações, com os professores da RME.** A SMED utiliza como parâmetro para desenvolver novas propostas e divulga através de reuniões pedagógicas com os Gestores das Escolas (SMED – Setor Pedagógico, 2018, grifo nosso).

De acordo com a SMED, a partir de sua implementação, em 2007, o PAR “se tornou um canal permanente de comunicação entre os entes federados e o MEC, por meio da utilização do SIMEC – Módulo PAR”. Segundo o Ministério da Educação, o uso dessa ferramenta de gestão, colocada à disposição dos municípios, representou uma significativa evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de diagnóstico, elaboração, análise e monitoramento das ações do PAR. O PAR é coordenado pela SMED, mas deve ser elaborado com a participação de gestores e professores da comunidade local. De acordo com a SMED – “o setor pedagógico montou uma equipe de profissionais para consultarem as demandas dos setores e fazer a inserção dos dados no sistema”.

O PAR favorece as políticas educacionais e a sua continuidade, inclusive durante as mudanças de gestão Canal de comunicação permanente e ágil entre as Unidades da Federação, o MEC e o FNDE. Para a elaboração do PAR, o MEC oferece um ambiente virtual denominado - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Para essa elaboração o MEC criou módulos virtuais de acesso e cadastro dos municípios.

O Plano é de caráter plurianual e as ações têm um período de quatro anos para serem implementadas. O ciclo de dois módulos já foi encerrado (2007 – 2010; 2011 – 2014). Em andamento, encontra-se o módulo 2016 – 2019, também chamado de Novo- PAR.

O Novo ciclo do PAR foi estruturado em consonância com o PNE (Lei 13.005/ 2014). De

---

<sup>23</sup> O termo de adesão encontra-se disponível em:

<<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/impressao.php?inuid=1735&itrid=2&est=Rio%20Grande%20do%20Sul&mun=Santa%20Maria&municod=4316907&estuf=RS&muncod=4316907>>

acordo com a SMED todas as iniciativas do Novo PAR foram inseridas conforme as demandas do município. Destaca-se aqui, que a elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012 (Portal do MEC).

A capacitação para gestão de resultados está expressa na seção II, Art. 11, § 2º: “o Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para **gestão de resultados**, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto”. Nesse sentido, Camini (2010, p. 547) destaca os programas identificados com a concepção de gestão democrática presentes no PAR como o incentivo “à organização e qualificação dos conselhos escolares, conselhos municipais de educação, conselhos de alimentação escolar e do FUNDEB; o incentivo à qualificação dos gestores das escolas, através do programa Escola de Gestores”.

Após a instituição do Decreto 6.094/2007 emergiriam alguns documentos oficiais versando sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para a análise elegemos três desses documentos: “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz (2006)”, “O Plano de Desenvolvimento da Educação PDE/Prova Brasil (2008a)” e o documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas (2008b)”.

A ideia de uma escola de qualidade por meio de uma gestão gerencialista é descrita no documento “**Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**” – documento este lançado em 2006 em parceria com o Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE), Diretoria de Assistência a Programas Especiais (DIPRO) e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). A influência desse documento nas escolas é muito clara, uma vez que se trata de praticamente um “tutorial” de como elaborar o PDE-Escola e conseguir uma escola de sucesso e de qualidade. Além disso, entre os parceiros da publicação do documento encontra-se o Fundescola, um fundo financiado pelo governo federal e pelo Banco Mundial. Como características de uma gestão de caráter gerencialista destacamos alguns trechos do texto:

A criação de colegiados ou conselhos escolares, mecanismos de transferência de recursos diretamente para as escolas, a escolha de diretores comprometidos com o sucesso da escola e dos alunos, seja por eleição, ou por seleção, ou por ambas, e a **adoção de mecanismos de auto-avaliação, avaliação externa e responsabilização abrem espaço para as escolas se organizarem e se estruturarem, redefinirem seus valores**, sua visão, sua missão, seus objetivos estratégicos, seus processos, suas relações (BRASIL, 2006, p.9, grifo nosso).



O documento apresenta ainda a definição de missão de uma escola, em que compara a escola a uma empresa e os alunos aos seus clientes: “A missão é uma declaração sobre o que a escola é, sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A missão define o que é a escola hoje, seu propósito e como pretende atuar no dia-a-dia” (BRASIL, 2006, p. 141). E como exemplo de missão apresenta a descrição da Escola Anísio Teixeira:

Nossa escola tem por missão contribuir para a constante melhoria das condições educacionais da sociedade, visando assegurar uma educação de qualidade aos nossos alunos, num **ambiente de responsabilização social e individual**, participativo, criativo, inovador e de respeito ao próximo (BRASIL, 2006, p. 142, grifo nosso).

O documento destaca ainda que somente seguindo as medidas propostas “a escola terá autonomia e poder de decisão ampliados, construídos não de fora para dentro e sim a partir do trabalho coletivo, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola”. E que essas medidas representam um “novo desafio, uma oportunidade para rever suas relações com alunos, famílias, comunidade e mesmo com as agências reguladoras, como a Secretaria de Educação” (BRASIL, 2006, p. 9).

O documento “**Plano de Desenvolvimento da Educação PDE/Prova Brasil (2008a)**” estrutura várias ações na busca de uma educação equitativa e de boa qualidade. Com o objetivo de mobilizar e impulsionar a sociedade para efetivar o PDE, foi criado o Plano de Metas que apresenta um conjunto de diretrizes para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em regime de colaboração, conciliem esforços para superar a extrema desigualdade de oportunidades existente em nosso país. O Plano tem por objetivo “criar condições para que cada brasileiro tenha acesso a uma educação de qualidade e seja capaz de atuar crítica e reflexivamente no contexto em que se insere, como cidadão cômico de seu papel num mundo cada vez mais globalizado” (BRASIL, 2008a, p.4).

O documento apresenta o IDEB como um dos eixos do PDE e atribuiu as seguintes funções ao instrumento:

O Ideb é um dos eixos do PDE que permite realizar uma **transparente prestação de contas para a sociedade de como está a educação em nossas escolas**. Assim, a avaliação passa a ser a primeira ação concreta para se aderir às metas do Compromisso e receber o apoio técnico / financeiro do MEC, para que a educação brasileira dê um salto de qualidade. (BRASIL, 2008a, p.4, grifo nosso).

Após 10 (dez) anos da publicação desse documento, as palavras de Luiz Araújo no texto intitulado “Os fios condutores do PDE são antigos” descrevem de forma ainda atual como se configurou o IDEB nas escolas e nos municípios:

o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores

educacionais. O resultado de cada município e de cada Estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados (ARAÚJO, 2007, p.27).

O documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas (2008b)” é dividido em seções, das quais selecionamos trechos que se relacionam com política de *accountability* na educação. Na seção “Razões e Princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação” o documento destaca dois imperativos se desdobram dos propósitos do Plano:

**responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social.** Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente **a responsabilização**, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2008b, p.8, grifo nosso).

Diante disso, o PDE está sustentado em seis pilares: “I) visão sistêmica da educação, II) territorialidade, III) desenvolvimento, IV) regime de colaboração, V) responsabilização e VI) mobilização social” (BRASIL, 2008b, p. 8). No documento esses pilares são caracterizados como desdobramentos consequentes, com o objetivo de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro.

Na seção “Avaliação e Responsabilização: o IDEB”, o documento apresenta inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão:

[...] o PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. **Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão**, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: **a responsabilização** e, como decorrência, a mobilização social (BRASIL, 2008b, p. 11, grifo nosso).

Os dados do SAEB, antes amostrais, **passaram a ser divulgados também por rede e por escola**, o que tem  **aumentado significativamente a responsabilização** da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva. (BRASIL, 2008b, p.12, grifo nosso).

O SAEB, nos moldes atuais, ao estabelecer nexos entre seus três elementos constituintes, rompe com a visão fragmentada de avaliação e passa a orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional). **Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino** que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República (BRASIL, 2008b, p.15, grifo nosso).

Constatamos que, com a Prova Brasil, O PDE, o IDEB e o PAR a rede municipal de ensino de Santa Maria/RS passou a fazer uso dos resultados das avaliações, tanto por parte da Secretaria de Educação quanto por parte das escolas (interna e externamente). O uso das avaliações externas, em especial a Prova Brasil, tem se dado por meio da regulação, a fim de ajustar as escolas a padrões de qualidade estipulados a nível nacional do que para uso formativo e diagnóstico.

Na função reguladora, a avaliação externa incide diretamente sobre o desempenho e a *performatividade* dos resultados. É nesse sentido que, ancorado em um SME e um CME, o prefeito Cezar Schirmer teve respaldo legal para instituir duas Leis municipais baseadas na política de *accountability*. As premiações/bonificações sustentaram o argumento de necessidade de melhoria nas notas do IDEB do município e como forma de “recompensar” as escolas com valores estipulados para a instituição e seus professores.

As premiações estão diretamente relacionadas às responsabilizações descritas nos documentos analisados. Há agora uma nova maneira de gerenciar a educação por meio da combinação entre avaliação, financiamento e gestão. Nessa perspectiva gerencial, os usos da avaliação têm trazido uma maior presença da SMED junto às escolas como forma de monitorar as ações e os programas desenvolvidos nas escolas, sempre com a preocupação da melhoria da nota do IDEB e os benefícios disso para o município em termos de recursos financeiros, por exemplo.

Junto, surge a iniciativa de construir uma avaliação própria do município, a Prova Santa Maria. A Prova até o momento nunca foi aplicada, existindo apenas no papel. Mas, na possibilidade de aplicação, ela ocorrerá dentro da lógica de reprodução da iniciativa nacional – associando à avaliação o perfil regulador – como demonstram os fragmentos da Lei n. 5545/2011 destacados abaixo:

Art. 8º - Fica instituída a **Prova Santa Maria** que será realizada, anualmente, a partir de 2012, pelos alunos do ensino fundamental nos anos iniciais: quarto ano e nos anos finais: oitavo ano, tendo como principal objetivo avaliar a aprendizagem no Sistema Municipal de Ensino (Santa Maria, 2011, grifo nosso).

Parágrafo Único - A Prova Santa Maria será fundamentada nas diretrizes curriculares estabelecidas para a educação municipal, **servindo seus resultados para nortear decisões administrativas e também pedagógicas**, no desenvolvimento de metodologias de ensino para melhorar o aprendizado dos alunos (Santa Maria, 2011, grifo nosso).

Art. 9º - Torna-se **obrigatória a divulgação dos resultados da Prova Santa Maria, igualmente a divulgação dos resultados do IDEB** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nos termos do disposto no art.10, inc. X, da Lei Municipal nº 4740/2003, bem como, das propostas que visem à melhoria da qualidade do ensino e ao alcance das metas estabelecidas (Santa Maria, 2011, grifo nosso).

Melhorar os resultados nas avaliações e no IDEB aparecem como prioridade da política/gestão municipal de Santa Maria/RS. Em outras palavras é uma forma de cooperação do município com o governo federal - de maneira que difundem a racionalidade gerencial das políticas e avaliações educacionais nacionais.

### **5.3.2 O FUNDEB e o papel do financiamento da educação nos municípios**

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentou e instituiu em cada estado da Federação e no Distrito Federal o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB<sup>24</sup>). O FUNDEB trouxe em sua arquitetura diversas medidas de correção para amenizar algumas distorções do FUNDEF com o objetivo de proporcionar mais igualdade na distribuição dos recursos, diminuir as desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação. Isso porque o FUNDEB atende desde a educação infantil ao ensino médio, em substituição ao FUNDEF<sup>25</sup> que atendia apenas ao Ensino Fundamental.

O cenário da política nacional da educação adotou uma nova configuração já no início do primeiro governo Lula (2003-2007). Nesse momento:

Havia uma compreensão de que uma política nacional de atenção à Educação Básica teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um Fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de Ensino anterior ao Ensino superior. Essas são as premissas que nortearam a proposição do Fundeb (SOUSA JUNIOR, 2007, p. 2).

Atualmente o dinheiro do FUNDEB é empregado no pagamento de professores, no transporte escolar, em material didático, na manutenção de escolas e na construção novas escolas. A distribuição desses recursos é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas redes municipais e estaduais de ensino, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior. Assim, via de regra, os municípios recebem os recursos oriundos do FUNDEB com base no número de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e os Estados com base nos educandos do Ensino Fundamental e Médio.

---

<sup>24</sup> De acordo com o FNDE o FUNDEB é um fundo contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da CF. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

<sup>25</sup> A Lei nº 9.424/96 que regulamentava o FUNDEF surgiu como uma estratégia do governo federal para garantir recursos financeiros para os novos sistemas municipais de ensino.

Outro programa de assistência financeira às escolas é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar (Portal FNDE).

A partir do PDDE as escolas urbanas de ensino fundamental que cumprirem com as metas do IDEB recebem uma parcela suplementar de 50% do valor do repasse, enquanto que aqueles municípios com resultados menores ficam sujeitos a um mero apoio técnico ou financeiro insuficiente. Em meio a este cenário, as prefeituras têm buscado por estratégias e planos de ações capazes de responder as demandas do Plano de Desenvolvimento da Educação (IVO, 2013, p. 25).

A partir disso, podemos compreender a repercussão da influência do FUNDEB nas ações da secretária da educação do município de Santa Maria/RS. De acordo com Ivo (2013, p. 25):

uma das metas da SMED foi inicialmente desenvolver ações junto às escolas com IDEB igual ou menor do que a média nacional, referente ao ano de 2009, uma vez que a secretaria se propõe a melhorar a qualidade da educação no município, fazendo com que todas as escolas obtenham resultados satisfatórios na prova Brasil e tenham IDEB acima da média nacional.

De acordo com Azevedo (2002, p. 62), o FUNDEF e o PDDE “[...] dentre os programas federais indutores da municipalização, particularmente do ensino fundamental, têm tido papel de destaque [...] por condicionarem a distribuição e/ou transferência de recursos à quantidade de matrículas efetuadas no município ou nas escolas”.

A partir da influência dessas políticas educacionais, há a instituição das já citadas Leis nº 5341/2010 e 5545/2011. A primeira lei prevê bonificações/premiações as escolas melhores classificadas no IDEB e a segunda Lei prescreve a criação de uma avaliação própria do município - a Prova Santa Maria. Em geral, os municípios que têm alguma proposta de avaliação própria são mais populosos e com maior Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com Bauer et. al (2015, p.342):

Nota-se que eles recebem um valor de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) superior ao daqueles que não possuem proposta própria de avaliação e o número de escolas, nesses municípios, é um pouco maior do que nos demais.

Além disso, outro dado importante é o investimento em educação que ocorreu durante os dois mandatos da gestão Schirmer (2009 -2016) no município de Santa Maria/RS. No orçamento anual de 2012<sup>26</sup> (último ano do primeiro mandato) a SMED recebeu o valor de R\$

---

<sup>26</sup> <https://www.santamaria.rs.gov.br/docs/contaspublicas/OA201201491.pdf>

91.333.203,85 reais. E no orçamento anual de 2016 <sup>27</sup> (último ano do segundo mandato) a SMED recebeu o valor de R\$ 143.876.350,00 o que significou um aumento de 57,53% nos investimentos durante o período. A Lei nº 11.494/2007 prevê que o município pode receber uma complementação de recursos financeiros pela União. Essa complementação está descrita na Seção II, Art. 7º:

Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento (BRASIL, 2007).

Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o Artigo supracitado deve ser levado em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais; **II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar**; III - o esforço fiscal dos entes federados; **IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei** (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Com relação ao Plano Municipal de Educação (PME), está descrito na Meta 19 que o Sistema Municipal de Ensino deve assegurar no prazo de dois anos da aprovação do PME a

efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento de conselhos de participação e controle social, e da gestão democrática escolar, considerando três pilares, no âmbito das escolas públicas: **conselhos escolares, descentralização de recursos e progressivos mecanismos de autonomia financeira e administrativa e provimento democrático da função de gestor; prevendo recursos e apoio técnico da União**, bem como recursos próprios da esfera estadual e municipal (Plano Municipal de Educação, 2015, grifo nosso).

E na Estratégia 19.3) do Plano fica estipulado o acompanhamento da implementação de programas de apoio e formação:

aos conselheiros dos conselhos de acompanhamento e **controle social do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação Básica - FUNDEB**, do Conselho de Alimentação Escolar, dos conselhos regionais e demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas educacionais (Plano Municipal de Educação, 2015, grifo nosso).

A SMED vem executando uma série de ações - direcionadas a melhoria da qualidade da educação na rede municipal, tendo como principal parâmetro o IDEB. De acordo com Setor Pedagógico da SMED:

procura-se realizar um trabalho diversificado com as escolas, a partir dos diagnósticos. A SMED estimula que cada escola planeje suas ações levando em

---

<sup>27</sup> <https://www.santamaria.rs.gov.br/docs/contaspublicas/OA201602486.pdf>

conta seus indicadores e dessa forma passa a acompanhar tais ações de forma mais pontual, apoiando as iniciativas e dando o apoio necessário.

Os recursos do FUNDEB são destinados anualmente e em parcelas a estados e municípios que oferecem Educação Básica no país. Entre os municípios a porcentagem destinada desses recursos é variável, mas pode chegar até 80% do total gasto por aluno ao ano. Como o FUNDEB expira no final de 2020, o seu fim resultaria em um caos no financiamento da educação e elevaria ainda mais as desigualdades educacionais no país. Diante disso, há duas propostas de Emenda Constitucional (PECs) - uma no Senado e outra na Câmara dos Deputados - às quais pretendem introduzir um modelo permanente de redistribuição do Fundo à Constituição.

#### 5.4 OS CONTEXTOS DA POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* EDUCACIONAL EM SANTA MARIA/RS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DA ATUAÇÃO

Conforme Ball, Maguire e Braun (2016) a política é complexamente codificada em textos e é decodificada (ou recodificada) de forma igualmente complexa. No entanto, a elaboração de políticas e, ou melhor, a atuação (tradução do termo *enactment*) é muito mais sutil. Assim, a atuação de políticas “envolve processos de interpretação e recontextualização – ou seja, a tradução de textos em ação e abstrações de ideias políticas em práticas contextualizadas” (ibid., p. 14).

Na escola o processo de tradução ocorre, por exemplo, em reuniões, conversas e eventos. Desse modo a escola, em diferentes contextos, criará possibilidades diferenciadas para o processo de tradução das propostas políticas. Implementar políticas “sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo” (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305). Ao passo que:

Atuações são sempre mais do que apenas a implementação, elas reúnem dinâmicas contextuais, históricas e psicossociais em uma relação com os textos e os imperativos para produzir ação e atividades que são políticas. Além disso [...] apesar da complexidade dos processos de atuação, eles “juntam” salas de aula a prioridades políticas abstratas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 103).

Em outras palavras, a política emerge de forma textual, porém para ser colocada em prática, precisa de ação, ou seja, do ator em atuação. Diante disso, os autores definiram e criaram uma tipologia de dimensões contextuais que influenciam nesse processo de tradução: **contextos situados** (localidade, histórias escolares, número de matrículas de estudantes),

**culturas profissionais** (valores, compromissos e experiências dos professores), **contextos materiais** (equipe pedagógica, funcionários, orçamentos, infraestrutura) e **contextos externos** (influência das autoridades locais, pressões, classificações em *rankings*, premiações). Dentre as dimensões contextuais de atuação da política a nossa análise abordará apenas os contextos: situado, material e externo.

#### **5.4.1 Contexto situado: A individualidade das escolas**

Fatores situados referem-se àqueles aspectos do contexto como a história da escola, sua localização, matrículas. Construiremos, ainda que de forma incompleta, o contexto das escolas visitadas nesta pesquisa.

A Escola A está localizada no do bairro Camobi, próxima a vários pontos comerciais e ao acesso principal da UFSM, um local de fácil acesso. A situação socioeconômica da comunidade é considerada boa, sendo que grande parte são funcionários do comércio, bancos, da UFSM e militares da BASM - o que não exclui também famílias com baixo poder aquisitivo. A comunidade é considerada com bom nível educacional, visto que não se tem conhecimento de analfabetos entre os pais, sendo que a maioria tem pelo menos ensino fundamental e a maioria tem curso superior (Projeto Político Pedagógico, Escola A, 2017).

A Escola B atende predominantemente à classe média emergente, em que a maioria das famílias possui até quatro dependentes e renda mensal de um a três salários mínimos, com ensino médio concluído. Grande parte dos alunos mora no bairro onde está situada a escola. A escola B está localizada no bairro Uglione entre as duas rodovias (BR 392 e BR 287) que têm trânsito intenso, o que dificulta o acesso de moradores de bairros distantes. Esse fator de risco leva, muitas vezes, os responsáveis a transferirem seus filhos para outras escolas da região (Projeto Político Pedagógico, Escola B, 2013).

A Escola C também se encontra localizada no bairro Camobi próximo a UFSM e a Base Aérea. Com relação às atividades profissionais dos pais dos alunos da escola, entre 30 e 35% exercem profissões como: pedreiro, enfermeiro, pecuarista, motorista, vendedor, manicure, auxiliar administrativo, metalúrgico, massoterapeuta, marceneiro, artesão, cuidadora. A grande maioria das mães são domésticas, diaristas ou faxineiras. Cerca de 30% dos pais e das mães são prestadores de serviços, 20% trabalham no comércio, 17% são militares, 10% são funcionários públicos e 5% das mães trabalham com educação. Com relação a renda familiar: 15% ganham menos de R\$ 500,00, 29% ganham de R\$ 500,00 a R\$ 1.000,00, 32% ganham entre R\$ 1.000,00 a R\$ 2.000,00 e 26% ganham acima de R\$ 2.000,00 (Projeto Político Pedagógico, Escola C, 2012).



A Escola D encontra-se localizada na região norte de Santa Maria e tem fácil acesso ao centro da cidade devido ao grande número de linhas de ônibus que passam em frente à escola. A situação socioeconômica da comunidade é de baixa renda, predominando de um a três salários mínimos como renda familiar. O nível de escolaridade dos pais é muito baixo, 80% não têm o ensino fundamental completo, havendo um número insignificante de analfabetos. A maioria da comunidade consulta nos postos de saúde, porque não têm plano de saúde. O contexto sociocultural e os fatores econômicos em que vivem os alunos exercem uma forte influência em seus comportamentos, assim como nos conhecimentos construídos por eles (Projeto Político Pedagógico, Escola D, 2015).

A relação da importância do estudo do contexto fica bem claro quando analisamos as matrículas das escolas do nosso estudo. Quando olhamos apenas para os números, o que eles nos dizem? (Quadro 16):

Quadro 16 – Matrícula por número de alunos do Ensino Fundamental (E.F)

Número de matrículas/E.F	Escola A	Escola B	Escola C	Escola D
Anos Iniciais	241	156	104	311
Anos Finais	194	104	140	259
Total	435	260	244	579

Fonte: Microdados INEP/Censo 2018

As duas escolas com maior número de alunos matriculados são as escolas A e D. Porém o que os números não traduzem são os contornos, os desejos, as intenções. A Escola A e a Escola C apresentam uma grande procura conforme apontam a diretora e a vice-diretora das escolas. Porém, é sinalizado, também, pelas professoras, que com a procura, também aumentam os transtornos, pelo tamanho da escola:

Pra imagem destaca, tanto que aqui, **a gente imagina que os pais não vão procurar por isso e procuram, quase todo dia vem pai procurar** (DEA, 2018).

[...] **“de certa forma aquela escola que se sobressai melhor, tem uma procura maior né, talvez isso seja positivo pra escola [...] nós ficamos um bom tempo em segundo, hoje nós somos quarto, nosso IDEB é bom, pode ser melhor, mas ele é bom”** (VDEC, 2018).

“Eu acho que o efeito positivo disso, é se tornar uma escola conhecida, respeitada, inclusive o corpo docente. **A procura pela escola aumenta, e isso gera um transtorno** [...] a escola não comporta”. (P1EA, 2018).

A sinalização da relação entre procura e tamanho também é apontado pela professora da Escola B:

[...] “tudo que tu se destaca é bom né, porque aqui na escola, **o pessoal que vem estudar aqui procura a escola em função da qualidade, a escola aqui só não tem mais alunos porque não tem mais espaço**, teria o dobro o triplo, mas o espaço não nos permite” (P7EB, 2018).

A Escola D é a escola com o maior tamanho e maior número de alunos da nossa amostra. Por ser uma escola central, de fácil acesso, facilita o recebimento de muitos alunos. Com relação ao IDEB, das quatro escolas, a Escola D é a que apresenta o índice mais baixo, o que aparentemente não tem influenciado no número de matrículas. Aparentemente, porque o número de matrículas que estamos citando é o número divulgado pelo censo escolar.

O censo escolar considera, para o cálculo das matrículas, as taxas de rendimento declaradas na matrícula inicial do ensino fundamental. O cálculo é realizado pela seguinte fórmula:  $MTR = MI$  (total de matrículas declaradas na matrícula inicial do ensino fundamental modalidade regular) - FAL (menos os falecidos) - SIR (sem informação de rendimento, transferência, falecimento ou abandono). Nesse contexto, é necessário ressaltar que esse número inicial de matrículas acaba se alterando, inclusive pelas taxas de reprovação. O que dificulta afirmarmos se esses números aqui descritos não foram maiores do que os divulgados.

O contexto situado valoriza as particularidades do local. Essa valorização, por vezes, ocorre pelas expressões “nossos alunos”, “nossas escolas”. Durante as entrevistas houve momentos que ocorreram vocalizações que expressavam sentimentos como “alunos como os nossos”, “a procura pela nossa escola é muito grande”. Outro aspecto que não pode ser deixado de lado é a questão geográfica, ou seja, a localização das escolas – oferece “oportunidades e vantagens para uma escola” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p.43).

A Escola A, que é muito próxima da UFSM, apresenta uma admissão específica de estudantes o que acaba caracterizando a história da escola. Histórias escolares e a boa reputação da escola (bons resultados no IDEB) tornam-se aspectos de contexto que estão claros dentro da consciência coletiva das escolas da RME:

**A nossa escola sempre ficou muito bem** e daí gera as duas coisas: certo clima em relação às demais escolas e a questão de que a nossa realidade é diferente. As demais escolas colocam que os alunos daqui tem uma realidade bem diferenciada. Quando na verdade eu acho assim, **tem pela localização a questão de menos alunos carentes e tudo mais, mas também tem o envolvimento do grupo** (DEA, 2018).

Da nossa amostra, a Escola A, é a que parece estar tentando se manter dentro das notas mais altas, alcançar o primeiro lugar do *ranking* é difícil, mas manter o trabalho em equipe é tão ou mais difícil. A diretora dessa escola revela com orgulho que por vinte anos

conseguiram manter os mesmos professores e realizar um trabalho conjunto com a comunidade, mas agora se tratava de um momento de renovações:

Aqui a gente esta vivendo um processo de troca, **mas nós tivemos por vinte anos os mesmos professores, é muito difícil um professor que vem trabalhar aqui que ele saia antes de se aposentar**. Isso faz a diferença no momento de tu montar um trabalho, de tu propor alguma coisa, porque as coisas tem continuidade e a comunidade acredita esse envolve e participa junto (DEA, 2018).

Há um sentimento de orgulho tanto por parte dos professores entrevistados, quanto da diretora pelos resultados obtidos pela escola nas últimas aferições do IDEB:

“[...] **a escola tem bons professores, funciona de um jeito diferente**, e está inserida dentro de uma outra realidade [...] (P1EA, 2018).

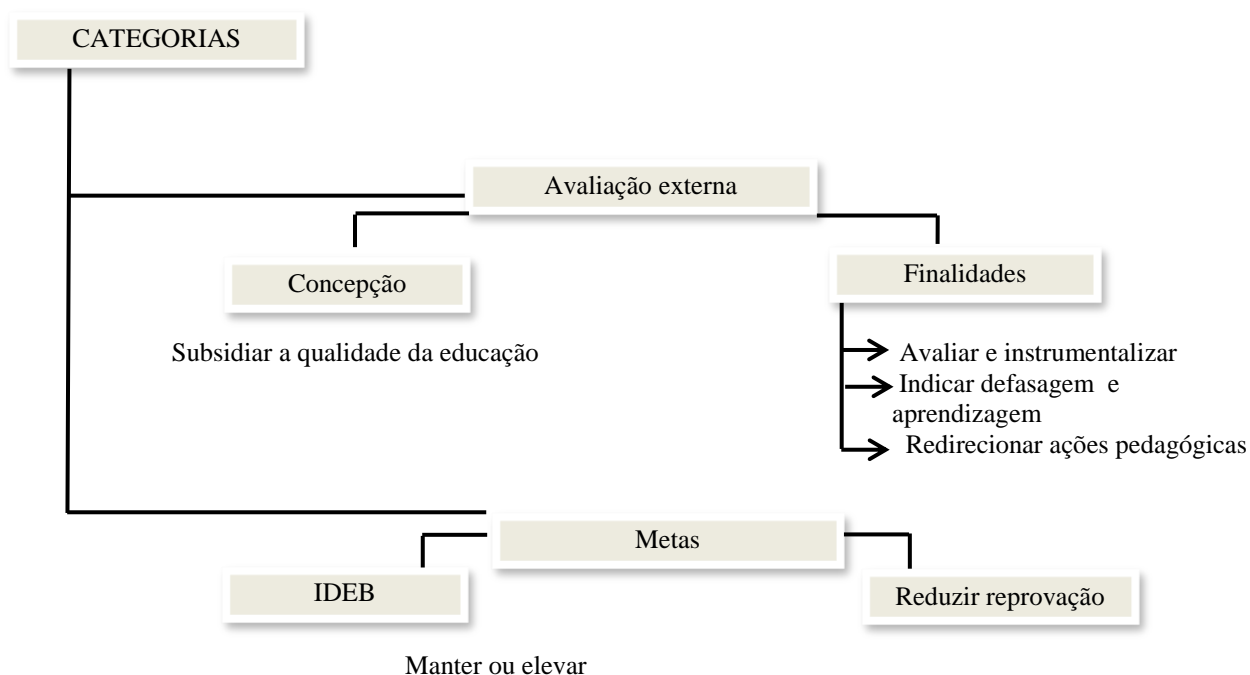
E o reconhecimento, em qualquer lugar que tu fale é bem reconhecido [...]. **E os nossos alunos que saem e conseguem um bom emprego, se destacam, tem um retorno**, e eles retornam muito a escola com projetos, logo da escola, página da escola, em diferentes situações eles voltam (DEA, 2018).

Esses exemplos foram escolhidos com a intenção de demonstrar que o contexto é uma força “ativa” e não passiva com a qual as escolas têm que operar. “O contexto inicia e ativa processos de políticas e de escolhas os quais são continuamente construídos e desenvolvidos [...] o que leva a certos padrões de ênfase e de não ênfase”, e não apenas estereotipar os grupos discentes (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 42).

Em relação aos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas, os documentos foram sujeitos à análise de conteúdo para averiguarmos se há uma preocupação com relação aos processos avaliativos externos dos estudantes. Para minimizar a subjetividade associada à análise desses documentos, procedemos à busca e a identificação de aspectos a serem analisados, por meio da elaboração da seguinte questão de análise: Em que medida o processo de avaliação externa é mencionado no Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas analisadas?

Os dados encontrados foram categorizados a *posteriori* em categorias e subcategorias (Figura 14).

Figura 14 – Categorias e subcategorias de análise dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas analisadas



Fonte: Elaborada pela autora (2019) a partir da leitura e análise dos Projetos Políticos Pedagógicos das Escolas A, B, C, D.

De modo a sustentar a resposta à questão elencada, realizou-se em cada um dos documentos analisados, a identificação de trechos que exemplificam as perspectivas neles analisados. Alguns desses trechos, com grifos nossos, serão apresentados a seguir.

Criou-se uma relação entre boa educação e elevação das notas nas “disciplinas básicas” em avaliações de larga escala censitárias como, a Prova Brasil. A concepção de avaliação externa como subsídio a uma educação de qualidade está presente nos textos dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das Escolas C e D:

Os procedimentos de avaliação, adotados pelos professores e pela escola, serão articulados às avaliações realizadas em nível nacional e às congêneres em nível estadual e municipal (Avaliação Externa e Avaliação Institucional). Estas avaliações **tem o objetivo de subsidiar as escolas e o Sistema de Ensino no esforço de melhoria da qualidade da educação e da aprendizagem dos estudantes** (PPP, EC, 2012, p. 86).

A análise dos rendimentos dos alunos, com base nos indicadores produzidos por essas avaliações, deve auxiliar os sistemas de ensino e a comunidade escolar a redimensionar as práticas educativas, **visando o alcance de melhores resultados** (PPP, ED, 2015, p.49).

Nesse processo, segundo Freitas (2018, p. 82-83) são feitas duas reduções:

na primeira reduz-se o foco do que considerar uma “boa educação” para o que se considera uma “boa aprendizagem”, entendida como uma coleção de habilidades e competências em disciplinas básicas (usualmente Português e Matemática) [...] e por

meio de uma segunda redução define-se que a qualidade da aprendizagem se mede pelas médias de desempenho dos estudantes de uma escola: se ela sobe, há qualidade; se cai, não há.

Propostas de cunho gerencialistas – com as avaliações externas influenciando as ações pedagógicas em busca da qualidade nos sistemas de ensino - se destacam nos documentos das Escolas A e C:

Refletir sobre os resultados das avaliações ANA, Provinha Brasil e Prova Brasil e **redirecionar nossa prática pedagógica visando sanar ou superar falhas**, bem como a melhoria constante na qualidade de ensino e aprendizagem (PPP,EA, 2017, p.61).

**Avaliar e instrumentalizar** o trabalho realizado pela escola e pelo professor em sala de aula (PPP, EC, 2012, p. 87).

**Indicar defasagem** nos conteúdos desenvolvidos (PPP, EC, 2012, p. 87).

**Redirecionar as ações pedagógicas na formação dos profissionais envolvidos** (PPP, EC, 2012, p.87).

A avaliação externa se firma cada vez mais como elemento da administração gerencial no Brasil. A centralidade das avaliações externas na educação básica têm contribuído para novas configurações e ritmos no trabalho docente, além de trazerem uma nova lógica para a gestão da escola. Em tempos de IDEB algumas escolas atribuem às avaliações externas de larga escala inspiração para o seu trabalho como, por exemplo, a Escola A que apresenta como metas no seu PPP:

Alcançar níveis de excelência no processo ensino-aprendizagem, **mantendo ou elevando os índices do IDEB** (PPP, EA, 2017, p.52).

**Reduzir os índices de repetência** nos anos que apresentam índice de reprovação. (PPP, EA, 2017, p.52).

Nos demais documentos não há a mesma especificação que na Escola A. Mas, isso não quer dizer que as demais escolas ignorem as avaliações externas. Pelo contrário, cada vez mais esse tipo de avaliação tem impactado as escolas – como veremos nas próximas seções.

#### 5.4.2 As escolas e o contexto material

De acordo com Ball, Maguire e Braun (2016, p.48) “as escolas não são de uma peça; igualmente, as ‘peças’ reais de uma escola podem funcionar, parecer e ser equipadas de formas muito diferentes”. O contexto material se refere a tudo que é físico em uma instituição, como edifícios e orçamento, funcionários e infraestrutura. Para os autores (ibid., p. 54, grifo do autor) “além da estrutura e *layout* dos edifícios, as formas que as escolas são equipadas

internamente impactam nas atividades de ensino e aprendizagem e, portanto, nas atuações de políticas”. A Tabela 11 apresenta algumas das peças constituintes da infraestrutura das escolas do nosso estudo.

Tabela 11 - As ‘peças’ constituintes do contexto material das escolas estudadas

<b>Infraestrutura</b>	<b>Escola A</b>	<b>Escola B</b>	<b>Escola C</b>	<b>Escola D</b>
<b>Número de professores</b>	25	18	25	39
<b>Número de funcionários</b>	5	4	6	7
<b>Número de salas de aula</b>	9	6	8	18
<b>Sala dos professores</b>	1	1	1	1
<b>Laboratório de Ciências</b>	1	-*	-	1
<b>Laboratório de Informática</b>	1	1	1	1
<b>Sala de vídeo</b>	-	-	-	1
<b>Sala de Orientação Educacional (SOE)</b>	1	1	1	1
<b>Secretaria</b>	1	1	1	1
<b>Sala Direção e Vice-Direção</b>	1	1	1	1
<b>Quadra de esportes</b>	1	-	1	1
<b>Campo de futebol</b>	-	-	-	1
<b>Pátio</b>	-	1	-	1
<b>Pátio interno</b>	-	-	-	1
<b>Cozinha/Refeitório</b>	1	1	1	1
<b>Biblioteca</b>	1	-	1	1

Fonte: Elaborada pela autora (2019) com base no censo escolar e nos PPP das escolas.

\*Sinaliza ausência

A Escola A não é uma escola de porte grande, mas possui um histórico de resultados muito bons nos últimos IDEB – inclusive recebendo bonificações. A diretora da Escola quando questionada sobre como a Escola tem conseguido não só garantir boas notas, mas também se manter entre as primeiras colocações do *ranking* do município, respondeu que:

“A gente faz o nosso trabalho, a gente busca sempre a formação dos professores e os professores continuam os seus estudos, com especialização, mestrado e doutorado. [...] O índice de aprovação e reprovação (está dentro do esperado) e evasão a gente não tem, tudo isso faz parte da nota final”. (DEA, 2018).

O trabalho em grupo, o envolvimento e o comprometimento dos professores e dos funcionários é diferente em cada escola. Uma escola que consegue manter o mesmo coletivo de trabalho por vários anos consecutivos, tende a ter uma facilidade maior para se organizar e executar as ações planejadas em conjunto.

As Escolas B e C são menores que a Escola A em relação ao espaço físico. Por isso, essas escolas diferem em alguns aspectos das Escolas A e D como, por exemplo, a ausência de Laboratório de Ciências. A Escola B, apesar de não ter um Laboratório de Ciências, possui sala de recursos, dentre os quais, há material de ciências como modelos de corpo humano e microscópio. Na Escola B não há apenas uma sala para a biblioteca, a biblioteca está distribuída nas salas de aulas.

A Escola D é a escola do nosso estudo com o maior espaço físico. O que possibilita um número maior de professores e de salas de aulas, além dos Laboratórios de Ciências e de Informática e uma sala de vídeo. Para as atividades físicas a Escola consta com uma quadra de esportes, campo de futebol e pátio interno. O contexto material imprime recursos não-humanos e humanos. O recurso humano – professores e funcionários – não deve ser encarado com um custo para a escola e sim um investimento.

Há algumas iniciativas no campo das políticas públicas educacionais que objetivam a implantação de condições mínimas para o funcionamento do sistema de ensino e de uma formação docente consistente, porém essas iniciativas não se legitimam na prática. Como, por exemplo, a Lei nº 11.738 de 2008, no art. 5º, a qual estabelece que o Piso<sup>28</sup> Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da Educação Básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano posterior. Após dez anos do estabelecimento da lei supracitada, ainda não temos na prática a aplicação da mesma.

De acordo com o Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria (SINPROSM) o município tem descumprido com a Lei do Piso Nacional e a desvalorização salarial permanece desde a aprovação do primeiro plano de carreira do município, ocorrida em abril de 1989. Em reivindicações recentes o Sindicato aponta que os reajustes, abaixo do piso, não conseguiram recuperar o poder de compra. E que há necessidade de um reajuste de 31,65% para que o salário dos professores retome o patamar de 30 anos atrás.

A Portaria Interministerial MEC/ MF nº 08, de 29 de novembro de 2017, e a Portaria Interministerial MEC/MF nº 07, de 16 de dezembro de 2016, que resolve no art. 1º que o valor do Piso Profissional Nacional do magistério público da Educação Básica, na forma prevista na Lei nº 11.738, de 2008, fica definido em R\$ 2.455,35 (dois mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e cinco centavos) para o exercício de 2018 são outros exemplos de iniciativas, por enquanto, só textuais.

Diante disso, o modo com que se configuram as condições de trabalho do professor interfere diretamente no seu exercício profissional. Isso porque muitas vezes o mesmo professor ministra aulas em duas ou mais escolas, 40 ou 60 horas semanais - o que acaba dificultando o desenvolvimento, na prática, de atividades pedagógicas diferenciadas.

Nesse contexto o que dizer do mesmo professor que atuando em mais de uma escola, acaba recebendo bonificação/premiação em uma escola e não na outra? Certamente, apesar do

---

<sup>28</sup> <http://www.sinprosm.com.br/estudo-indica-perda-salarial-historica-do-magisterio-municipal-superior-a-31/>

sentimento de desconforto gerado nesse professor em relação aos colegas da escola que não receberam premiação não pode ser culpabilizado ou ter o seu trabalho comparado. Por mais similar que seja o trabalho desse professor nas duas escolas, os contextos situados e materiais são diferentes e isso torna o resultado final igualmente diferente.

### 5.4.3 As escolas e o contexto externo

A última dimensão contextual que analisaremos é o contexto externo. A centralidade das avaliações externas nas políticas públicas e nas escolas está imbricada por mecanismos performativos e de auditoria (PERRYMAN, et. al. 2011). Contexto externo diz respeito a aspectos como pressões e expectativas geradas pelo quadro de políticas locais, nacionais, nas classificações nos *rankings*, e o grau de apoio das autoridades locais (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

A combinação de um currículo nacional, um sistema nacional de avaliação somado a mecanismos de *accountability* e publicação de *rankings* educacionais com as notas obtidas pelas escolas nas avaliações externas, mudou a maneira como os professores e gestores concebem as avaliações externas. Isso porque a escola e os professores não apenas são cobrados, mas também premiados (e cada vez mais!) e até mesmo punidos por seu desempenho. De acordo com Ball (2016, p.66)

*A performatividade* convida-nos e incita-nos a tornarmo-nos mais efetivos, a trabalharmos em relação a nós mesmos, a melhorarmos nós mesmos e a sentirmo-nos culpados ou inadequados se não o fizermos. Ela opera dentro de um arcabouço de julgamento no qual a definição de “aperfeiçoamento” e de eficácia é determinada por nós e “indicada” por medidas de qualidade e de produtividade.

Com relação às ações realizadas pela SMED/SM os professores descreveram relatos de atuações da Secretaria, principalmente, em ano de aplicação da Prova Brasil:

“Eu tive 2 cursos ano passado específicos, esse ano ainda não fui chamada. Eles falam sobre a prova como ela é feita, eles estimulam a gente a fazer simulados, bem preocupados com a nota que o município vai ter” (P13ED, 2018).

“São pressionadas pela SMED. Pra ti ter uma ideia na formação do ano passado, teve formação porque era ano de Prova Brasil. Essas formações são fora da escola, daí eu fui e depois parece que teria mais dois ou três e não teve e nesse encontro que eu fui tinha uma professora que falou específico da língua portuguesa e tudo mais e disse como era a Prova Brasil” (P2EA, 2018).

[...] “Esse ano eles também estão com **curso de formação pros professores, na área da matemática**, ano passado era matemática e português, dando ênfase na prova. [Pesquisadora] Esse curso, era a caráter de convite, mas eles estimulavam vocês a trabalharem as questões que caem na prova? [Professora] Sim, sim. **Inclusive oferecendo material, porque às vezes o professor, a gente não tem o tempo necessário pra tá pesquisando sites ou ainda muitas vezes não tem muita aproximação com a internet**, com recursos pra tá buscando pra saber, então tudo isso” (P4EA, 2018).



“É que, o que acontece, quando é ano é de Prova Brasil, **a SMED faz várias exigências, eles até mandam simulados pra nós que a gente tem que mapear e mandar pra eles.** [Pesquisadora] A SMED vem na escola? [Professora] Não vem na escola, faz alguma reunião, explica, manda por e-mail esses simulados e a gente tem retornar com toda a tabulação pra eles. Mas essa última prova que teve, na outra em 2015 eles foram bem exigente, a última já foi bem menos” (P8EB, 2018).

A reputação e a *performatividade* são feitos localmente. [...] “Mais uma vez, ‘atuantes não-humanos’, tais como reputação e desempenho, fazem parte da rede de atuação de políticas” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Além disso, as dimensões externas:

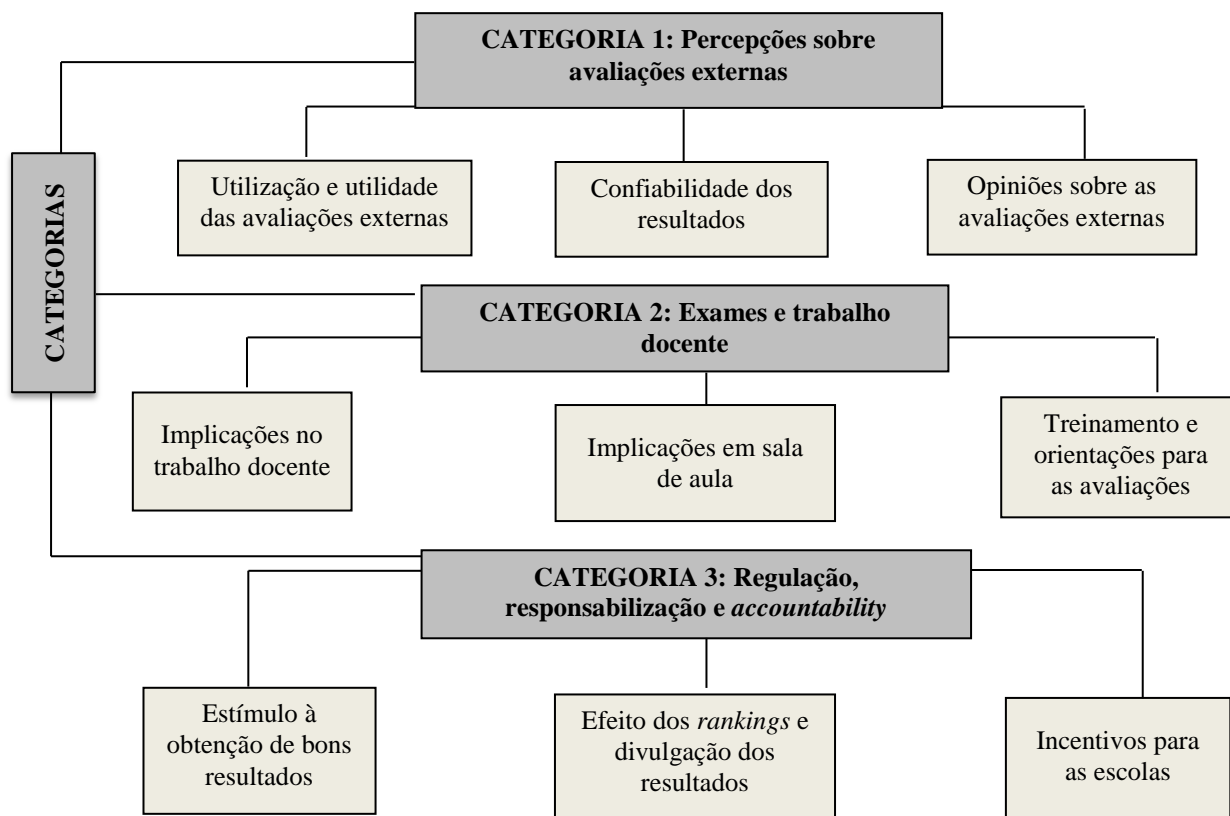
[...] constituem diferentes “contextos interpretativos” que têm impacto sobre a latitude potencial de interpretação disponível para as escolas. Eles podem até mesmo influenciar a extensão do foco em políticas mandatárias específicas, bem como a definição de outras prioridades institucionais (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p.63).

Ao mesmo tempo em que o contexto é único, ele é dinâmico. Isso porque, muitas mudanças podem ocorrer tanto de forma endógena quanto exógena como, por exemplo, alterações no quadro de professores e funcionários em função de demissões, pedidos de aposentadorias ou transferências. E o número de matrículas também pode ser variável, em função da localização da escola, desejo dos alunos ou dos pais pela troca de escola, chegada e partida de alunos de outras e para outras cidades.

## 5.5 AS ESCOLAS E O CONTEXTO DA PRÁTICA

No contexto da prática a política está sujeita a traduções e interpretações a partir das condições contextuais locais. Segundo Mainardes (2006, p.53) o “ponto-chave é que as políticas não são simplesmente implementadas dentro desta arena, mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem recriadas” (MAINARDES, 2006, p. 53). O contexto da prática assume, portanto, que os professores e os gestores exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais. A partir da leitura e análise das transcrições das entrevistas realizadas emergiram categorias *a priori* e *a posteriori* (subcategorias) apresentadas na Figura 15:

Figura 15 – Categorias e subcategorias de análise das entrevistas



Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

As seções a seguir sintetizam as análises dos dados das categorias 1, 2 e 3 e abarcam trechos selecionados das entrevistas transcritas, com destaque em negrito para momentos importantes das falas dos entrevistados. Ao total foram 14 (quatorze) professoras, 1 (um) professor, 3 (três) diretoras e 1 (uma) vice-diretora. Os professores serão identificados respectivamente do P1 ao P15 (código para professores) e DEA, DEB, DED (código para diretoras) e VDEC (código vice-diretora) nos excertos citados. As Escolas A, B, C e D - pelos códigos EA, EB, EC e ED, respectivamente.

### 5.5.1 Percepções das avaliações externas na voz dos professores e das equipes gestoras

Ao longo dos anos, as avaliações externas foram se tornando cada vez mais frequente nas escolas a ponto de se tornarem uma realidade que orienta não só a aprendizagem, mas também regula os desempenhos institucionais e dos sistemas. Abaixo podemos ver as concepções de utilização e utilidade das avaliações externas a partir das falas:

“[...] no fim **viram só números**” (P2EA,2018).

“Menos pra índices e mais pra melhora na educação realmente, bem isso, na verdade

eles se preocupam só com os índices, **eles se preocupam com os números, e não com o fator qualitativo**” (P7EB, 2018).

[...] **é mais um ranqueamento [...] não pode ser só uma questão de ranqueamento**, tem que ter essa visão de ser uma avaliação diagnóstica do que pode ser feito pra melhorar, que a partir dessas avaliações sejam criadas metas e ações (P8IEB, 2018).

[...] **Nós enquanto professores deveríamos receber (o que não acontece) e quando acontece, acontece muito posterior ao momento avaliado, então a gente nunca tem uma real ideia, não tem o *feedback***, o retorno, pra nós em sala de aula eu vou ser bem sincera, no meu fazer docente, não me significa nada, porque eu recebo muito depois, aquele aluno que foi avaliado já está lá no ensino médio quando eu recebo, **eu não tenho mais como atuar naquela realidade, eu vou estar atuado com outros alunos, que é outra situação, outro contexto [...]** (P10EC).

[...] eu acho ao invés de aplicar uma prova [...] é muito, muito investimento pra pouco retorno, a base, a raiz que tá faltando, claro que um mapeamento é importante saber se a minha escola é 7, 5, uma visão geral do todo, agora [...]o que fazer com aquela escola de periferia com alunos marginalizados, ela nunca vai ter o IDEB daquela que está no centro, nível cultural mais elevado, que não aceitam alunos especiais, tudo isso que a gente sabe, que barra, quando o aluno vem com deficiência[...]não tem vaga [...] **então, tudo isso é questão de serem bem analisadas por quem tá dentro de um gabinete só lançando, não tá dentro da realidade, da raiz do problema [...]** (VDEC, 2018).

As percepções das professoras entrevistadas sobre as avaliações externas demonstram que essas avaliações preocupam-se apenas com o desempenho mensurável - convertido em números - e que acabam servindo para elaborar índices e divulgar *rankings* classificatórios. Além disso, não há, segundo as falas apresentadas, um retorno (*feedback*) para a escola e para os professores a tempo para que possam ser feitas intervenções nas dificuldades apresentadas, por exemplo, pelos estudantes do 9º ano do E F que realizam a Prova Brasil. Isso porque, quando o retorno chega, esses alunos já estão no ensino médio ou até mesmo em outras escolas.

Segundo os autores Ball, Maguire, Braun (2016, p. 64) “a elaboração de políticas e os elaboradores de políticas tendem a assumir os ambientes “melhores possíveis” para a “implementação”: construções, estudantes e professores e até mesmo recurso ideais”. Por isso, nas seções anteriores, buscamos demonstrar a partir da apresentação dos contextos situado, material e externo, as particularidades de cada escola do nosso estudo. Assim, dentro de contextos diversificados não podemos comparar, responsabilizar, culpabilizar (não é justo!). É preciso entender as realidades, as individualidades escolares para se propor melhorias.

Quando os professores foram questionados em relação à confiabilidade dos resultados das avaliações externas, emergiram respostas relacionadas às realidades escolares diferentes, a possibilidade de camuflagem dos resultados e ao fato das provas serem estruturadas apenas

por questões de múltipla escolha:

“Por essa discrepância de amostragem [...] Talvez essas provas que chegam pra nós podem ser aplicadas no sudeste, ok, bacana, **mas não é a nossa realidade aqui, não é a nossa realidade pra escola pública** [...] porque a prova que eles aplicam é uma prova padrão, só que nós temos realidades muito diferentes, tem um ritmo diferente de aula, têm períodos diferentes de disciplinas, têm conteúdos que conseguem ser abordados e outros não, então eu não acho que seja uma avaliação real” (P1EA, 2018).

[...] “**porque depende muito de cada realidade.** Eu convivo com a realidade dessa escola aqui e na outra escola que eu faço suplementação de 10 horas onde a realidade dos alunos ali é bem diferente” (P2EA, 2018).

[...] “porque eles não são regionalizados, começando por aí [...] **a realidade do sul não é a mesma do nordeste.** Totalmente diferente” (VDEC).

“Não sei, eu posso burlar uma pesquisa. Eu posso dizer que foi assim e foi assado. Eu acho que sempre existe a possibilidade [...] **pode acontecer, o resultado poderá ser manipulado, vai depender das pessoas que fazem essa parte dos resultados, de quantificar**” (P9EC, 2018).

[...] “Tem como manipular os resultados [...] eu vejo as coisas bem fora da realidade. A gente tem bastante inclusão, os com diagnóstico e sem diagnóstico, os nossos todos fazem né.” (DED, 2018).

[...] “**vem de marcar,** a criança pode olhar para o lado e marcar, **eles marcavam qualquer questão**” (P12EC, 2018).

“Não totalmente, **porque são provas de múltipla escolha**” (P13ED, 2018).

No quesito confiabilidade dos resultados, de forma geral os professores confiam mais nas provas que são elaboradas por eles (as avaliações internas) do que nas avaliações externas de larga escala. Não que as avaliações externas não sejam confiáveis, não se trata disso. Elas são importantes para traçar diagnósticos, identificar falhas, problemas e, a partir dos seus resultados, as escolas terem acesso a esses desempenhos para pensarem e proporem de forma coletiva ações e práticas pedagógicas que possam melhorar os índices apresentados.

Porém, as falas das professoras e diretoras se concentram principalmente nas falhas apresentadas na aplicação dessas avaliações. Segundo as entrevistadas, o resultado das avaliações e os índices resultantes não retratam de maneira fidedigna as escolas, uma vez que não refletem totalmente as realidades escolares. Essa concepção está ancorada em algumas questões elencadas como, por exemplo: condições desiguais em relação aos contextos escolares - localização, infraestrutura, nível socioeconômico, atendimento a alunos de diferentes etapas e modalidades de ensino e alunos de inclusão - que acabam realizando a mesma prova e isso não é considerado no momento dos ranqueamentos.

A importância de uma educação de qualidade é indiscutível. Porém, são questionáveis as formas buscadas para se alcançar essa meta. A qualidade não poder se tornar uma obsessão

ficando limitada a medições de desempenhos. Segundo Freitas (2007) é importante sabermos se a aprendizagem em uma escola é baixa ou alta:

**Mas fazer do resultado o ponto de partida para um processo de responsabilização da escola via prefeituras leva-nos a explicar a diferença baseados na ótica meritocrática liberal:** mérito do diretor que é bem organizado; mérito das crianças que são esforçadas; mérito dos professores que são aplicados; mérito do prefeito que deve ser reeleito etc. Mas e as condições de vida dos alunos e professores? E as políticas governamentais inadequadas? [...] (FREITAS, 2007, p. 971, grifo nosso).

Além disso, a estrutura escolhida para as avaliações externas - provas de múltipla escolha – segundo as professoras entrevistadas servem para revelar um panorama geral dos desempenhos institucionais. No entanto, pelo fato de alguns alunos não levarem tão a sério a realização da prova, podendo marcar qualquer resposta, torna-se difícil afirmar que o resultado obtido traduz fielmente o nível de aprendizado dos estudantes avaliados.

Outra questão abordada é sobre os alunos com dificuldades ou transtornos de aprendizagem com ou sem diagnósticos:

[...] “ela é falha na aplicação, porque ela vem pronta, muitas vezes ela vem fora da realidade da criança, tem escolas que preparam sim, a gente sabe, têm escolas que não, **tem a questão dos alunos inclusos, ali vai pelo número de alunos, nós temos alunos especiais, autistas severos, com paralisia cerebral, isso tá computado lá no número de alunos, ele fez a prova?** Ai tá uma falha grande, ele não faz porque não lê, não fala [...]” (VDEC, 2018).

**“Confiável é uma palavra forte dizer se é confiável ou não.** [...] eu sou obrigada a avaliar 100 % dos meus alunos, as provas não, avaliam uma parte, quem veio naquele dia. Não sei se seriam confiáveis 100 %,vão dar uma ideia, mas não do todo. **Porque a gente sabe que tem escola que diz pros alunos com dificuldades nem aparecer aquele dia. Tem escola que joga limpo, olha vamos nos preparar que dia tal vai ter uma avaliação, venham todos.** É uma realidade muito grande, com muitas variantes, então eu acho que é meio forte falar que é confiável, ela só mostra” (P10EC).

Os autores Rosistolato, Pires do Prado e Fernández (2014) no artigo intitulado “Cobranças, estratégias e ‘jeitinhos’: avaliações em larga escala no Rio de Janeiro” descrevem e analisam a visão de gestores da rede municipal do Rio de Janeiro (RJ) sobre os efeitos das avaliações em larga escala no cotidiano escolar, uma vez que tanto escolas estaduais e municipais cariocas podem adotar a política de bonificação.

No artigo os autores destacam o fato de algumas escolas - com o objetivo de ganhar o 14º salário - acabam realizando algumas práticas chamadas de “jeitinhos” pelos autores como, por exemplo, a seleção de alunos, cálculo para o controle dos índices e até a escolha de alunos para a realização das provas. Segundo os autores “os gestores entendem que determinadas

ações – como impedir reprovações e/ou que alunos de menor desempenho façam as provas – resultam em aumentos artificiais nos índices” (ROSISTOLATO; PIRES DO PRADO; FERNÁNDEZ, 2014, p. 104). Porém, esses “jeitinhos” (a rigor, fraudes) em nada ajudam a melhorar a qualidade das escolas, pelo contrário, contribuem para visões equivocadas sobre desempenho. Cabe ressaltar que essas tentativas de fraudes não são exclusividade do Brasil, Ravitch (2011) elenca alguns exemplos de fraudes nos testes estandardizados norte americanos.

Diante disso, questionamos as consequências contraeducativas que podem emergir de um sistema educacional que tem como base a meritocracia associada a pontuações ao balizar a relação aluno-professor mais pelos resultados esperados do que pelos resultados de fato obtidos. Nesse sentido, de acordo com Passone (2014, p. 438) “um ‘mau’ aluno poderia ser visto como uma ameaça na medida em que comprometeria o desempenho do professor e/ou da escola?”

A partir dessa visão encontramos uma contradição presente nos discursos de inclusão educacional, por exemplo, na Meta 4 do PNE:

**universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado**, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Além disso, esta prevista a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (MEC, 2008) que “orienta os sistemas de ensino para garantir o acesso, a participação e a aprendizagem dos estudantes, em classes comuns, bem como os serviços da educação especial, nas escolas regulares, de forma transversal a todos os níveis, etapas e modalidades” (BRASIL, 2014, p.24).

Pressupostos de gestão educacional por metas e avaliação dos resultados com direito a bonificações pelo mérito são, no mínimo, contraditórios com relação ao respeito às diferenças individuais, que incluem os diferentes tempos e ritmos de aprendizagem dos alunos e também as diferentes formas de apreensão dos conhecimentos.

Quando questionados sobre as implicações das avaliações em sala de aula, emergiram como respostas a influência dessas avaliações na elaboração e no planejamento didático, bem como o treinamento e orientações - como a aplicação de simulados. De acordo com Bonamino e Sousa (2012, p. 384) os professores afirmam ter incorporado a prática de preparar os alunos para se habituarem aos textos, aos comandos e à extensão dos testes de leitura da Prova

Brasil:

“Eu acho que sim **na medida em que é mais um fator que eu devo levar em consideração quando eu planejo as minhas atividades**”(P10EC,2018).

[...] “quando eu faço uma prova **eu sempre coloco questões que focam aquelas habilidades, claro, mas na própria organização da questão**, eu faço questões objetivas, porque a prova é toda objetiva né, pra preparar os alunos a responder aquele tipo de questão, porque ele tem que entender alguns detalhes da organização e se ele não estiver preparado ele vai ir mal” (P10EC, 2018).

[...] então de certa forma a gente acaba trabalhando, **não diretamente, mas está interligado**. “Eu faço questões de múltiplas escolhas pra eles terem acesso a diversos tipos de questões” (P1CEA, 2018).

“Agora com a Base, com certeza vai contemplar os conhecimentos descritos ali. Da mesma forma a gente vai se basear dentro da Base pra reformular o nosso currículo, **tudo tá interligado e realmente reflete no nosso planejamento**” (P4EA, 2018).

“Desde que surgiu essa cobrança eu **venho fazendo esse tipo de prova principalmente com o 9º ano**, e esse ano eu comecei a fazer do 6º ao 9º, porque 6º, 7º eu fazia muita prova de interpretação, mas agora eu já to fazendo essas de marcar pra eles entrarem no ritmo” (P6EB, 2018).

“Algumas vezes sim, por exemplo, **eu preciso treinar eles pra múltipla escolha, então** sempre nas minhas provas eu preciso colocar algumas questões de multiescolha” (P13ED, 2018).

A questão de preparar ou não os alunos para a realização das avaliações externas é bem marcante nas falas dos professores. Não há uma resposta uníssona entre preparar ou não preparar para as avaliações externas e se essa preparação é positiva ou negativa. Por um lado há os que defendem uma preparação porque a partir desses resultados podem emergir condições e melhorias de trabalho para a escola (já que o financiamento recebido regularmente não é suficiente). Por outro lado há aqueles que acreditam que uma preparação estaria mascarando os resultados, e não entregaria um resultado verdadeiro do que é ensinado e apreendido:

“Eu acho que seria possível prepará-los, **mas se tu preparar os alunos pra esse tipo de avaliação tu também tá mascarando um dado**, eles não tem que serem preparados pra isso, eles tem que em preparados, se tiver e forem bem é o resultado de trabalho com eles que não é de um ano, é de longa data” (P1EA, 2018).

E ainda há aqueles que afirmam que ao cumprirem o cronograma já estão consequentemente preparando os alunos. Estes por sua vez, isentam-se de se posicionar se são favoráveis ou não, mas deixam clara a sintonia proposta pela escola entre o plano de ensino e a matriz de referência da Prova Brasil:

“Eu não considero necessário preparar, **porque como as habilidades que são cobradas pelo sistema de avaliação coincidem com o nosso plano de ensino está cobrando, então fazendo uma coisa já faz outra né**” (P10EC, 2018).

Quando questionados sobre as opiniões sobre as avaliações externas percebemos que os entrevistados não apresentavam opiniões absolutas relacionadas a esse tipo de política. Não havia críticos radicais, nem defensores fervorosos das avaliações externas. Algumas falas sintetizam essas visões:

[...] “ela é positiva porque por um lado ela faz uma análise de uma forma geral do Brasil, o índice, o IDEB [...] **A avaliação de certa forma ela é importante, é um outro olhar[...]**”(VDEC, 2018).

“**A avaliação em si eu acho boa**, porque é bom quando alguém nos diz alguma coisa, a avaliação é um processo, **mas o que se faz com essa avaliação eu acho muito complicado**” (DEA, 2018).

[...] Eu não acho que seja negativo, **eu acho que é uma coisa positiva, mas como eu falei antes, não pode ser só uma questão de ranqueamento, tem que ter essa visão de ser uma avaliação, um diagnóstico** do que pode ser feito pra melhorar, que a partir dessas avaliações sejam criadas metas e ações né” (P8EB, 2018).

Mais uma vez fica claro na fala dos entrevistados que o problema não está diretamente nas avaliações e sim no que (não) é feito com os resultados dessas avaliações. Ao mesmo tempo em que indicaram aspectos alguns positivos, os entrevistados também citaram pontos negativos. São opiniões relativas à divulgação pública dos resultados, críticas ao formato padronizado das questões da Prova Brasil, à comparação e o risco de distorção de resultados e a orientação:

“**Eu acho que não deveria ter o alcance todo que tem, mas a gente sabe que tudo é medido e dado seu grau de importância devido a isso**, e com certeza interferir na visão dos alunos que estão na escola e dos professores. E principalmente, no outro lado, bom nós temos esse *ranking*, então nós vamos ter investimentos para então chegarmos lá, e isso não acontece, então parece que realmente é só pra medir, então é uma coisa bem negativa” (P5EB, 2018).

“**as avaliações que vem lá de cima tem outro padrão**, avaliam outras coisas, é mais pra ranquear os alunos e pra distribuição de verbas mesmo” (P14ED, 2018).

“**O padrão não vale pra tudo**, eu vou trabalhar a Biologia lá na Amazônia, não aparece situações vivenciadas no Rio Grande do Sul, o bioma pampa é pouco detalhado, tem pouco do nosso. **Deveria ser regionalizado. Eu acho que não deveria ser uma prova única**” (P9EC, 2010).

“Eu que pesquisei tanto e que vejo no meu dia a dia, **parece que perdem tanto tempo, gastam tanto dinheiro que na coisa micro não atua, não chega, não resolve nada, não é prático**, é assim que eu vejo. É algo só pra inglês ver” (P10EC, 2018).

[...] “a Prova Brasil, assim, não tenho boas recordações. **Eu acho que é só uma gastação de tempo, de dinheiro, eu acho que não tem muita utilidade pra mim não tem resultados**. Muitas vezes, tem o outro lado, no dia a dia tu vê que tipo de atividade precisa pra melhorar a criança, não precisa dessas provas pra isso” (P12EC, 2018). “Eu não acho certo até porque de uma região pra outra é muito diferente. **Os dados ficam distorcidos**” (DED, 2018).



Em relação às sugestões de melhorias foram mencionadas a regionalização das avaliações e a alteração do período de aplicação das provas:

[...] **“se fosse por regiões, quanto mais próximo, vocês teria uma comissão do local que conhecem a realidade, construir questões mais diretamente ligadas.** Não que eles não sejam desafiados a conhecer questões nacionais ou internacionais, mas sempre a forma fica diferente” (P5EB, 2018).

[...] “como elas servem pra todo o Brasil, elas poderiam ser regionalizadas” (PPED).

“Alguns estão bem distantes da realidade dos alunos, às vezes vem um nível um pouco acima dos alunos. **Se fossem regionalizadas talvez melhorasse um pouco,** assuntos do cotidiano deles né” (P14ED, 2018).

Segundo os entrevistados, o fato da avaliação externa ser nacional, faz com que as particularidades locais, não sejam contempladas – o que distancia a avaliação da aprendizagem construída pelos alunos. A Prova Santa Maria é mencionada por uma das entrevistadas como uma alternativa a essa regionalização, mas que não chegou a se concretizar:

“Eu acho que ajudaria um pouco, na outra gestão da SMED, do outro prefeito, **eles tentaram fazer uma prova regional, PROVA SANTA MARIA, mas não vingou,** ficou só no projeto deles. **Eu acho que ajudaria bastante**” (P2EA, 2018).

Essa maneira dessas avaliações que são impostas elas vêm tão solta, elas vem geral, não vem dentro da realidade. Até os livros didáticos vem falando de pelourinho, bumba meu bom, isso é uma cultura lá do outro estado, **cadê a nossa cultura, eles não sabe o que é o quero-quero que é um símbolo gauchesco, é nossa cultura, claro que eles têm que saber as outras coisas também, o Brasil, o mundo todo, mas eles têm que começar pela terra deles** [...] Essas pequenas coisas que eu acho que faltam, então não diante mandar uma avaliação que é única pra todo o Brasil [...] (VDEC, 2018).

Há críticas ao vocabulário utilizado, em que por vezes os alunos acabam errando uma questão devido à extensão dos textos ou por desconhecerem alguma palavra, e não necessariamente por não saberem o conteúdo propriamente dito:

[...] **“têm textos grandes, algumas palavras que eles não conhecem,** por exemplo, caju, e outras coisas que não têm aqui porque não é por região né, é feito pra todo o Brasil né” [...] (P12EC, 2018).

A data de aplicação da Prova também é alvo de crítica por algumas professoras. Isso porque se trata de uma mesma prova para todo o Brasil, sendo frequente que alguns dos conteúdos que estão discriminados na avaliação não tenham sido trabalhados a tempo – o que acaba influenciando no resultado na escola:

“A Prova Brasil, não é uma responsabilidade só do professor do 5º ano, então se é pra avaliar tudo isso, inclusive o 5º ano, então **essa prova deveria ser pensada pra**

**início de dezembro, quando a gente já encerrou todos os conteúdos, não em setembro”** (P4EA, 2018).

[...] **“a prova vem numa época que não foi terminado o conteúdo do 9º ano ainda, e vêm conteúdos que eles não viram ainda”** (P11EC, 2018).

Como sugestão para a aplicação da Prova é mencionada uma aplicação mais próxima do final do ano letivo. De maneira geral dois apontamentos aparecem de forma recorrente nas falas das professoras e diretoras. Primeiro, que o padrão não vale para tudo, ou melhor, para todos. E a outra crítica é em relação às linguagens e palavras desconhecidas aos alunos – por isso a sugestão de provas mais regionalizadas, mais próximas do contexto, linguagem e exemplos da região sul, seriam uma solução segundo as professoras.

### **5.5.2 As avaliações externas, o trabalho docente e a política de *accountability***

A sala de aula é o contexto final da prática das políticas educacionais. Segundo Fanizzi (2016, p. 11):

é para a sala de aula que tudo é pensado, escrito e programado. Ela é o contexto onde reverberam os diferentes processos de recontextualização e hibridização das políticas públicas educacionais, e o professor é o regente dessa orquestra. Daí a importância de escutar a “voz” do professor (em “alto e bom tom”), na tentativa de diagnosticar como as políticas públicas são traduzidas na sala de aula e de identificar as reais necessidades do trabalho docente.

As políticas de bonificações surgem com a intenção de valorizar o trabalho docente, porém sem proporcionar condições para que isso de fato ocorra. O que se tem é exatamente o contrário, a desvalorização do trabalho do professor frente a tantas avaliações, e o professor como único responsável pelo bom ou mau desempenho nessas avaliações. A fala da professora P6 da Escola B retrata bem essa realidade:

**“[...] o professor já é tão desvalorizado, ontem a gente teve paralisação a gente tá sempre correndo atrás, é uma das profissões mais desvalorizada, a gente trabalha muito, é na escola, é em casa, a gente tá sempre, preparando, buscando coisa nova. Eu acho que isso não é cobrado [...] porque não exigem dos outros também, é só focado na gente, e querendo ou não todas as profissões passaram pela gente”** (P6EB, 2018).

A valorização do trabalho docente está atrelada a um tripé condicionante que envolve a melhoria das condições de trabalho, salariais e de carreira. Em consonância com o pensamento de Hypolito (2010) o neoliberalismo em educação precisa ser entendido como uma política de regulação do Estado e não como uma política educacional de governo, em que nesse contexto, segundo Afonso (2012) os processos de responsabilização e prestação de contas passam a ser mais importantes do que os processos pedagógicos. Como percebemos a

partir da fala da professora P2 da Escola A com relação ao retorno (*feedback* do nível de aprendizado dos alunos) após a realização das avaliações externas:

**“O retorno demora, quando chega muitos alunos nem estão mais na escola, o que serve pra nós é em termos de verbas, agora não está tendo mais esse retorno financeiro, houve uma época que tinha esse retorno financeiro pra escola”** (P2EA, 2018).

No que se refere ao impacto das avaliações externas sobre a escola, Bonamino e Sousa (2012) observam que os resultados das provas padronizadas tendem a reorientar o trabalho escolar determinando “o que, como e para que ensinar”. Ou seja, as avaliações externas acabam incidindo diretamente sobre o currículo por trás do discurso sobre o que os alunos precisam aprender para alcançarem melhores resultados.

Um exemplo disso foi a elevação significativa na nota do IDEB da Escola B da nossa amostra, e que chamou a nossa atenção para buscarmos entender o que teria influenciado nesse aumento:

[Pesquisadora] Vocês fizeram alguma coisa especial para o índice ter aumentado mais de 50%? O que aconteceu? [Entrevistada] Em 2013 não teve Prova Brasil aqui na escola, porque não tinha 20 alunos, não teve [...] dai a última vez que teve foi em 2011 o IDEB era lá embaixo, era 4.7. Em 2015 o que a gente fez na época, eu e a professora do 5º ano foram simulados né. Ela já tinha experiência boa também com isso, porque a escola que ela vinha, também foi uma escola que quando ela trabalhava com o 5º ano ficou com o segundo maior IDEB, ela já tinha uma caminhada, ela sabe como que ela tem que trabalhar com os alunos, como ela tem que fazer (P8EB, 2018).

Alguns professores afirmaram conhecer superficialmente as estruturas das avaliações nacionais, mas declararam que estas influenciam tanto na escolha dos conteúdos quanto na preparação – uma espécie de treinamento dos estudantes para a realização do processo avaliativo. Segundo Bonamino e Sousa (2012) o treinamento ocorre desde o ensinamento a utilizar o cartão-resposta até a aplicação de simulados, principalmente em ano que tem Prova Brasil:

[...] “no ano passado a gente **buscou trabalhar bastante com eles a questão do cartão de resposta de como marcar na prova, que eles acabavam perdendo muito tempo pra marcar.** É uma preparação pra provinha.? É. É pensando na provinha? É, mas tem os outros exames que eles vão fazer na vida deles também” (P4EA, 2018).

**“Já fiz simulados com eles, principalmente com o 9º eu faço, no geral o simulado eu faço mais em ano que tem avaliação nos outros anos eu vou treinando eles** com as provas mostrando o que eles estão errando o que eles estão acertando” (P6EB, 2018).

[...] “vou falar pelo que acontece no turno da manhã 5º ano, **ano de prova Brasil a gente faz simulado direto,** mas se não é ano de prova Brasil a gente não faz [...] não faz simulados” [...] (P8EB, 2018).

“No quinto ano são realizados simulados. Sendo uma forma de identificar as dificuldades e criar alternativas para supri-las” (DEB).

Os pequenos trechos selecionados das falas acima retratam a centralidade do papel que as avaliações externas vêm ganhando nas escolas e no condicionamento do trabalho do professor constituindo-se em uma verdadeira espécie de pedagogia dos exames – o “ensinar para o teste”. Essa preparação consiste em que grande parte das atividades docentes e discentes estejam voltadas para o treinamento de resolver provas anteriores - basicamente das disciplinas de Português e Matemática - fragmentando ainda mais o processo de ensino e aprendizagem. Em outras palavras “os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p.383).

O uso das avaliações externas associada aos incentivos monetários por resultados educacionais estão diretamente relacionados com os processos de descentralização administrativa e com a indução de ações de *accountability* no campo educacional – como já discutido nos capítulos anteriores.

De acordo com os três pilares constituintes de um modelo de *accountability* proposto por Afonso (2009a), as escolas da RME de Santa Maria – apresentam um modelo completo composto pelo pilar da avaliação (aplicação da Prova Brasil), da prestação de contas (divulgação dos resultados) e o da responsabilização (consequências materiais/premiações/bonificações).

A fim de exemplificar essas consequências, destacamos trechos das falas das professoras P1 e P3 e da Diretora da Escola A e da professora P8 da Escola B:

[...] **“Eu recebi uma vez só [...] Se eu me senti bem? Me senti bem. Mas me senti desconfortável e me sinto até hoje cada vez que eu falo que trabalho aqui em relação às outras escolas, porque isso gerou um transtorno gigante”**(P1EA, 2018).

**“São, porque tem um prêmio e eu não acho justo esse prêmio, mas é bom porque quando ganha tem um dinheirinho né”** (P3EA, 2018).

**“O estímulo era o dinheiro”** (DEA, 2018).

**“Eu acho que se tu tem um índice bom acima de 6 é uma imagem boa, positiva da escola, mas isso não quer dizer que os professores que trabalham lá na escola com índice 4 não sejam bons né. É que tudo depende da realidade, mas a procura pela escola aumenta, com certeza”** (P8EB, 2018).

Os fragmentos das falas acima demonstram que a divulgação pública dos resultados reflete-se na preocupação das professoras e das diretoras com as avaliações externas e o IDEB. Questionamos diante disso, se a política de *accountability* - com o pagamento de

premiações associada ao mérito - não estaria estimulando o individualismo e a competição entre os professores. Ou ainda, será que incentiva o pensamento de carreira “solo” em detrimento do trabalho coletivo, participativo – ancorado nos mecanismos de avaliação de desempenhos individuais?

Com relação à imagem/reputação da escola, competição e desconforto, destacamos os seguintes trechos:

“[...] **a escola é mais requisitada pelos pais, pelos professores, pelos alunos**, influencia a imagem da escola sim” (P2EA, 2018).

“Olha eu acho meio ruinzinho, quando a gente vai nos cursos, **tem o estereótipo...ah claro nessa escola, tem essas coisas**. Atrai mais alunos, a procura aumenta bastante. É mais entre colegas e escolas que eu acho que é negativo” (P12EC, 2018).

“**Ah fica ruim quando não é bom né, e a nossa escola é muito visada né**. Isso aí é mais sentido mais na direção né” (P15ED, 2018).

A relevância atribuída às avaliações externas descreve-se nas entrelinhas das falas selecionadas acima - as quais reforçam a ideia do conhecimento como prova ou evidência, destacando os ‘bons’ resultados como objeto de premiação e exemplo a ser seguido. Mas afinal, o que é um bom resultado? É exatamente na ausência/presença da qualidade, que se estabelecem os fetiches por trás da avaliação e são justamente estes que a impulsionam para lugares muito mais complexos do que ela se prestaria a ir no momento.

Quando as professoras foram questionadas com relação ao recebimento de incentivos e prêmios às respostas concentraram-se na defesa da igualdade de oportunidades, com incentivos para todas as escolas e a crítica a meritocracia na educação:

[...] “na minha opinião eu acho ruim, é aquela meritocracia, porque muitas escolas até não podem ter esse nível e são taxadas ah não fazem um trabalho bom, eu particularmente eu não acho certo...**eu to lá eu recebo né, é bom, mas eu acho que qualidade não se verifica por aí** [...]” (P12EC, 2018).

“**A meritocracia estimula a competição**, a meu ver injusto porque todos os professores trabalham, acaba uma concorrência desleal entre os professores e acaba ficando uma situação chata pra nós professores, porque uma escola de periferia é diferente de uma escola que tem condições” (P14ED, 2018).

“A meritocracia do Schirmer [...] acho um absurdo isso aí” (DED, 2018).

Diante do exposto nas falas acima, o conjunto de intervenções consequentes de uma política de *accountability* demonstra um caráter meritocrático, uma vez que incita a competitividade entre professores e escolas. Trata-se de uma distorção entre conceitos, em que a concepção de qualidade está intrinsecamente relacionada às avaliações e recaindo, sobre

escolas e professores, metas que devem ser alcançadas em cada um dos níveis educacionais:

“A avaliação em si eu acho boa, porque é bom quando alguém nos diz alguma coisa, **a avaliação é um processo, mas o que se faz com essa avaliação eu acho muito complicado.** Quando gera competição, gera o conteúdo pelo conteúdo, não adianta ter só o conteúdo ou trabalhar só aquilo que é proposto por eles se isso não condiz com a tua realidade”(DEA, 2018).

“Gerou muito mais das escolas **um clima de competição**, muitas vezes um clima pesado, muitas coisas a gente evita de participar porque fica um clima muito chato. [...] Quando gera competição, gera o conteúdo pelo conteúdo, não adianta ter só o conteúdo ou trabalhar só aquilo que é proposto por eles se isso não condiz com a tua realidade” (DEA, 2018).

Segundo Ball (2005) estamos diante de uma indução à “performatividade competitiva” a qual envolve de forma articulada a proposição de metas e a definição de incentivos. De acordo com Freitas (2007, p. 981) o problema não está na existência da avaliação externa tampouco na elaboração de índices. O problema encontra-se no uso da avaliação externa como “pano de fundo a ‘teoria da responsabilização’ liberal. A responsabilização pressupõe uma linha direta de pressão sobre os municípios, o que poderá levar a toda sorte de armadilhas para se obter recursos” (FREITAS, 2007, p. 981). Segundo o autor a Prova Brasil, o SAEB e o IDEB devem ser encarados como instrumentos de monitoramento de tendências e não sinalizados como instrumentos de pressão.

## 5.6 POLÍTICA DE *ACCOUNTABILITY* NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

O planejamento da Gestão da SMED/SM, gestão (2017-2020) <sup>29</sup> foi desdobrado em três grandes programas de gestão integrada envolvendo as gestões pedagógicas, pessoas, administrativo-financeira, a partir de distintas fontes de informações como o Plano Municipal de Educação, as diretrizes de governo, bem como as expectativas da rede municipal de educação e o Plano Plurianual. Os eixos estratégicos envolvidos são três, pois englobam as dimensões da gestão integrada:

A gestão pedagógica possui como eixo estratégico a qualidade da aprendizagem com foco no desenvolvimento de pessoas empreendedoras, cooperativas, criativas e solidárias. O programa integrador dessa dimensão é o “*Programa projetando o futuro: educar e empreender*”. A gestão de pessoas tem seu eixo estratégico voltado para o cuidado com o outro. O programa dessa dimensão tem como título “*Cuidando de quem cuida*”. E a gestão acadêmico-administrativa tem seu eixo estratégico envolvido com a modernização, inovação e sustentabilidade nos processos pedagógicos e de gestão. O programa dessa dimensão trata de “*Inovação e sustentabilidade na gestão*”. (SMED/SM, 2018).

<sup>29</sup> A gestão do atual prefeito Jorge Pozzobom não foi aprofundada pelo fato de ainda estar em desenvolvimento.

Com relação ao planejamento e as ações pensadas pela SMED para atingir as melhorias definidas na meta 7.10 do PME, a atual gestão da SMED aposta no: “*Programa projetando o futuro: educar e empreender*” que tem suas ações voltadas justamente para a qualificação dos processos educativos da Rede Municipal de Ensino.

Nesse sentido, as principais ações de curto prazo são: Formação de Gestores; Formação de professores que atuam no sexto ano; Formações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) para professores da Educação Infantil e do Bloco Pedagógico; Encontros de Coordenadores; Parcerias com instituições de ensino superior da cidade para o desenvolvimento de projetos e ações nas escolas; Parcerias com outras secretarias do município para o desenvolvimento de projetos e ações nas escolas; Formações para professores de 5º e 9º anos sobre a Prova Brasil.

Com relação ao Prêmio Qualidade da Educação a SMED acredita em uma provável continuidade, tendo em vista que se trata de uma lei municipal, porém considera a necessidade de adequações na lei para que a mesma retrate de forma mais eficaz a realidade. Isso porque, parte das escolas (as que possuem melhores condições) atuam de forma mais competitiva e outra parte (as que possuem condições menos favoráveis) sentem-se fragilizadas. De acordo com a SMED:

o Prêmio tem sua relevância, porém é preciso pensar que é importante avaliar os resultados que já se tem acerca do prêmio, nos quais há prevalência de uma mesma escola, portanto, os resultados apontam para a necessidade de investimento de pessoal, infraestrutura e pedagógico para as outras escolas (SMED/SM, 2018).

Outro fator importante ressaltado pela SMED é que o Prêmio - da forma como está organizado - não leva em conta o contexto das comunidades no resultado, pois é feito um levantamento, porém ele não é computado para a avaliação. Assim, a SMED admite ser importante verificar o modo como o Prêmio poderia contemplar de modo mais justo os diversos contextos.

Entre as políticas educacionais municipais mais recentes a Prefeitura lançou o projeto “Conexão de Saberes” para a Rede Municipal de Ensino. O projeto consiste em dois pilares: **reparador**, com trabalho voltado à distorção idade/série; e **preventivo**, com intenção de garantir o ensino de qualidade com trabalhos de prevenção, a fim de garantir o aluno na série correta. A Prefeitura também apresentou recentemente o “Centro Educacional Conexão de Saberes”, que funcionará no Tecnoparque, local onde serão desenvolvidas as propostas. O objetivo é mobilizar toda a rede de ensino com a formação de professores, investimento em tecnologia e metodologias diferenciadas e criativas que tornem o ensino mais atraente aos estudantes.

De acordo com o Setor Pedagógico da SMED o projeto possui inicialmente a duração prevista para 2019/2020, sendo avaliado no final de 2019 pelo Conselho Municipal de Educação (CME), objetivando a se tornar um Projeto de Lei (PL). A Prova Brasil como uma avaliação externa, possibilita o acompanhamento do desempenho das escolas e as definições de ações voltadas para a solução de problemas identificados. Segundo a SMED as soluções, pautadas nos resultados da Prova Brasil, vêm ao encontro das ações previstas no Programa Conexão de Saberes, por meio das medidas preventivas e reparadoras previstas nele. Diante disso, o Projeto Conexão de Saberes é mais uma política pública que garante a continuidade da aplicação da Prova Brasil no município.

Embora os pagamentos referentes ao Prêmio Qualidade da Educação não estejam ocorrendo desde 2016, os seus efeitos ainda estão vivos. Isso porque após a promulgação da Lei 5.341/2010, as escolas melhores classificadas nos IDEB de 2011 e 2013 e seus professores receberam premiações em 2012 e 2014, respectivamente. Com a saída do prefeito Cezar Schirmer da prefeitura e com algumas alterações no Setor Pedagógico da SMED – as premiações referentes ao IDEB 2015 que deveriam ter sido pagas em 2016 (último ano do mandato analisado) não aconteceram ainda e as escolas ainda aguardam pelo prêmio:

[...] **“pela questão da meritocracia instituída pelo prefeito [Schirmer] tem a questão de quando vai vir o nosso prêmio.** [Pesquisadora] Vocês chegaram a receber durante dois anos? [Diretora] **Sim, 2015 ainda não recebemos.** Agora não tem nada previsto, até esse novo governo, quando eles assumiram eles iam procurar rever a lei, mas até agora nem o pagamento e a revisão da lei” (DEA, 2018).

**“O município estava dando prêmio,** deram anos anteriores, era nossa concorrente que ganhava [...]” (P11EC, 2018).

É importante ressaltarmos que o pagamento de prêmios surge como índice de produtividade que, ao lado do gerencialismo e da *performatividade*, caracteriza as reformas educacionais em que o papel do Estado avaliador intensifica e fiscaliza a eficiência dos resultados das políticas públicas. Com isso as práticas escolares passam a reproduzir valores de mercado, uma vez que o bônus estabelece uma relação competitiva entre os espaços educativos.

Após toda a análise descrita nesse capítulo e de toda a sustentação que a legislação educacional do município proporciona (SME e CME) e com as Leis do Prêmio Qualidade da Educação em vigor e da Lei que autoriza a aplicação da Prova Santa Maria – é possível afirmar que o município de Santa Maria/RS apresenta um modelo completo de *accountability* educacional. Assim, frente ao protagonismo da avaliação externa por meio de testes



padronizados como instrumento de gerenciamento e orientação da política educacional, a restituição do pagamento do Prêmio Qualidade da Educação não está descartada.

Percebemos que as avaliações externas têm transitado frequentemente no ambiente escolar e nos órgãos de gestão da rede municipal. Além disso, não houve nenhuma sinalização entre os entrevistados que se constituíssem em visões contrárias ou de desconhecimento em relação às avaliações externas. Pelo contrário, os participantes da pesquisa de campo conseguiram tecer críticas relacionadas à sua aplicação e principalmente a sua compreensão.

Não objetivamos tecer aqui uma análise acabada e completa sobre essas 4 escolas, mesmo que isso fosse possível. Nossa intenção foi demonstrar a partir de algumas dimensões contextuais - como reverbera a política de *accountability* nas escolas locais, seu impacto e consequências para os professores e gestores. E a partir disso, deixarmos questionamentos e reflexões sobre as mudanças que estão ocorrendo na nossa educação, nas nossas escolas. Principalmente de que estamos diante de uma nova configuração do significado do que é educação e do que significa ser professor e aluno nesse contexto. Porém, terminamos esperançosos de que entre erros e acertos, perdas e ganhos, a incompletude dessa política prevaleça para que outras e melhores versões de educação possam ser sonhadas e vislumbradas por todos.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] “estamos ‘reformados’ pelo neoliberalismo, transformados em diferentes tipos de trabalhadores da educação” (Ball, 2016, p. 64).

A construção da escrita final desse trabalho retomará as questões de pesquisas e os objetivos que orientaram o desenvolvimento dessa tese, bem como refletirá sobre os resultados encontrados e as perspectivas futuras no âmbito educacional para a política de *accountability*. O aprofundamento teórico e analítico estruturado ao longo deste texto demonstrou que a temática proposta neste estudo necessita ser complementada com outras pesquisas, uma vez que é evidente a complexidade dessa discussão, pois extrapola os limites do contexto educacional e adentra os caminhos do mercado, da economia e dos interesses por trás desses espaços.

Este estudo contou com a seguinte questão de pesquisa: como as avaliações externas da educação básica influenciam as políticas públicas educacionais e quais os seus efeitos na atuação de professores e gestores escolares? Partindo-se da tese que avaliação externa é hoje uma política pública de regulação e como tal abarca não só a produção de regras, mas também a *performatividade* no ambiente escolar. Traçou-se uma análise e posterior discussão em torno da relação direta estabelecida entre o Estado Neoliberal e a política de *accountability* na educação – em que esta passa a ser regra para regular o espaço escolar – atribuindo consequências concretas quando o desempenho desejado não é alcançado, produzindo impactos não só nas ações, mas também nas atuações de professores e gestores de escolas públicas brasileiras.

A educação é um dos temas de maior discussão política, social e filosófica na contemporaneidade. O conceito de educação é muito amplo, porém entre as discussões atuais sobre o que temos no cenário educacional e o que desejamos, nos deparamos com uma escola tecnocrata, distanciada (cada vez mais) do seu papel social de promover a cidadania, encurtar desigualdades e diferenças de oportunidades. Percebe-se aqui o quão igualmente distante encontram-se os conceitos “avaliar” e “educar”. Desejamos preparar cidadãos para a vida, mas acabamos estimulando os jovens a desenvolver um comportamento em que o mais importante é marcar a resposta certa em exames e avaliações.

É preciso, pois, perceber os efeitos da descentralização educacional neoliberal, ancorada no objetivo de transferir funções para esvaziar a responsabilidade do Estado, diminuir gastos e aumentar a oferta, privatizando bem públicos e promovendo assim um livre-

mercado baseado na lei da oferta e da procura. Consoante a isso, há autores que consideram a política de *accountability* mais do que um gerenciamento financeiro, consideram-na, também, como uma forma de gerenciamento político.

A importância da avaliação em todo o processo educacional é incontestável. Problematizamos, ao longo do texto, a concepção que tem orientado as políticas públicas de avaliação, tanto no âmbito nacional quanto internacional, bem como as influências dos organismos internacionais como a UNESCO e o Banco Mundial a que estão sujeitas as nossas políticas educacionais. Apontamos também, o reflexo dessas repercussões na organização de um currículo nacional – a BNCC – bem como os impactos que as orientações das avaliações proporcionam no trabalho docente.

Evidenciamos que essas políticas têm na racionalidade (e na frieza) dos números o suporte para direcionar a educação e, sob o olhar meritocrático e classificatório a avaliação externa encontra-se reduzida a testes padronizados, sem muito retorno para as escolas. A partir do momento que esses indicadores são estruturados e utilizados como parâmetro da qualidade da educação, acabam fornecendo uma visão reduzida, simplória e parcial, uma vez que eles não demonstram a complexidade dos contextos educacionais.

Os professores envolvidos nesta pesquisa ratificam a pressão e o desconforto que vivenciam para aumentar os resultados nas avaliações externas. Além disso, os professores buscam mecanismos para atender às exigências das metas, a exemplo da preparação e o treinamento dos estudantes direcionados para a realização das provas. E é nesse contexto que são inseridos artifícios da política de *accountability*. Isso porque o Estado tem transferido aos professores e gestores das escolas a responsabilidade pelo bom ou mau desempenho da escola nos *rankings* educacionais. Diante disso, o Estado Avaliador assume o papel de fiscalizador por meio das políticas de descentralização, ancoradas em avaliações externas de larga escala - as quais são orientadas a partir de uma lógica gerencialista e de valorização da eficiência dos resultados.

Apresentamos no decorrer do texto os riscos e as limitações de traduzir o termo *accountability* como apenas prestação de contas ou responsabilização – coincidentemente, as duas formas mais usadas nas publicações de trabalhos da área. Isso porque, segundo Afonso (2009a) a *accountability* significa muito mais do que isso. É um modelo complexo composto por três pilares estruturantes: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. E no quesito consequências dos resultados das avaliações externas, estes, por sua vez, são variáveis podendo ser simbólicos ou materiais, uns mais severos do que outros, por isso o risco em traduzir o vocábulo *accountability* da literatura americana como responsabilização.

Além disso, o nível de complexidade dessa política nos EUA (*hard*) não é o mesmo da encontrada aqui no Brasil (*soft*). Ao passo que a responsabilização, no sentido de culpabilização além de apresentar uma conotação negativa na educação traz um caráter individual para a educação que é um processo coletivo, que envolve a responsabilidade de muitos fatores e pessoas envolvidas, não apenas do professor.

No Brasil, a política de *accountability* que temos até o momento encontra-se em transição – entre uma *accountability* fraca e uma *accountability hard*, uma vez que não são conhecidas consequências concretas em muitos estados e cidades do país. Talvez, o impedimento para que essa política passe para um nível de complexidade maior chegando a uma *accountability hard*, aos moldes da política americana, seja o fato não só do tamanho do Brasil (afinal os EUA também são país continental), mas como os estados estão organizados politicamente. A descentralização de políticas a nível federal, estaduais e municipais, faz com que seja possível que um estado ou município consiga executar todos os pilares de um modelo de *accountability*, mas em outros tantos ainda tenhamos formas parcelares dessa mesma política.

Cabe salientar que as consequências da responsabilização nem sempre são negativas, por vezes, são encaradas como positivas quando associadas a recompensas e ou bonificações a escolas e professores relacionados ao desempenho do trabalho realizado. Mesmo não sendo vista por alguns autores como consequências negativas, essas bonificações geram situações negativas quando instalam mecanismos de competição entre escolas e professores, além de situações complicadas de serem explicadas, como um mesmo professor atuando em duas escolas distintas e recebe um prêmio (bônus) em apenas uma das escolas. Afinal, esse professor atua de forma diferente em cada uma dessas escolas ou as escolas por estarem em contextos e condições distintas proporcionam esse resultado?

Na prática, os resultados das avaliações externas protagonizam o papel de tradutoras da qualidade educacional uma vez que fornecem um mapeamento do desempenho dos alunos. Essas avaliações são úteis como dados e informações para tecer um diagnóstico do que se tem e do que se quer. Porém, não devem ser pensadas, elaboradas e usadas como e para recompensas e ou punições a professores e escolas. Os testes - sejam nacionais ou internacionais - devem ser usados como um retrato momentâneo, mesmo que por vezes muito superficial, da educação. As avaliações externas como estão estruturadas hoje, funcionam como uma fiscalização do trabalho dos professores.

A falta de confiança no trabalho do professor é lida nas entrelinhas dessas avaliações, periódicas e a nível nacional. Monitora-se para quê e para quem? Quais são provas externas e

em larga escala que monitoram o trabalho de médicos, engenheiros e advogados? Não existem (reformadores dirão que o ‘mercado’ faz essa triagem de bons e maus profissionais).

De acordo com a percepção dos entrevistados da nossa pesquisa de campo as avaliações externas, hoje, são utilizadas para gerar índices e *rankings*, com pouco retorno e aplicação de melhorias nas escolas. Percebemos com a análise dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das escolas que as influências das avaliações externas e de uma gestão educacional preocupada com os resultados e a eficiência estão presentes desde a elaboração dos PPP – refletindo em sala de aula e na condução do trabalho docente.

As implicações ficam claras nos relatos das professoras entrevistadas que revelam o treinamento que está por trás da realização da Prova Brasil. Esse treinamento é percebido desde a intenção de preparar os estudantes adequadamente para a marcação do cartão resposta - aos ensinamentos dos conteúdos das chamadas “disciplinas básicas” (Português e Matemática) intensificando-se essa preparação em ano de aplicação da Prova Brasil com a realização de simulados preparatórios com questões que já caíram em outras provas.

Associada a essa preparação há a pressão da secretaria de educação (SMED) para que as escolas melhorem suas notas e aumentem seus índices. Houve para isso, durante o período dos dois mandatos (2009 – 2016) do prefeito Cezar Schirmer a instituição de uma política de *accountability* no município, com o pagamento de bônus por meio do Prêmio Qualidade da Educação – estimado na Lei 5341/2010.

O recebimento do dinheiro era realizado conforme a classificação das escolas. Para a escola com a melhor nota recebiam o prêmio todos os professores efetivos e equipe diretiva da escola. As escolas classificadas com a segunda melhor nota na avaliação do IDEB, a premiação acontecia apenas para a escola.

Diante das primeiras análises das últimas classificações e notas do IDEB em cada escola do nosso estudo, nos deparamos com altos índices nos anos iniciais do ensino fundamental, e mesmo aquelas escolas muito bem classificadas e recebedoras do prêmio em recompensa ao trabalho realizado com os anos iniciais, não replicavam o mesmo desempenho nos anos finais do ensino fundamental. Elegemos três possíveis razões para discutir e compreender os motivos para essas discrepâncias. Assim, tecemos alguns apontamentos – que acreditamos serem (em maior ou menor grau, e em diferentes proporções) as causas para que ocorram diferenças entre as notas do IDEB nos anos iniciais e nos anos finais do Ensino Fundamental (EF).

### **Razão 1 – Período transitório (dos professores polivalentes a professores especialistas):**

Entendemos que até o 5º ano do EF um professor generalista/polivalente permanece

em sala de aula com os mesmos alunos ao longo de todo o período letivo. Esse fato torna possível que o professor conheça os seus alunos, suas dificuldades e habilidades e possa organizar um trabalho direcionado e mais aprofundado de aprendizagem, que se refletem nos resultados das avaliações externas. Já nos anos finais, a configuração das aulas e a fragmentação em disciplinas – ministradas por professores especialistas –, inviabiliza essa preparação maciça realizada nos anos iniciais.

Além disso, acreditamos que o fato da Prova Brasil ter se tornado uma avaliação censitária em 2005 pode ter contribuído para acelerar a busca pelo crescimento dos IDEB nas escolas, principalmente nos anos iniciais. Isso porque o resultado que a escola apresenta no 5º ano do EF não é exclusivo do professor responsável por nesse ano escolar. É um trabalho somatório que vem sendo desenvolvido desde a educação infantil. É no 6º ano que há um notório represamento das matrículas do ensino fundamental, fruto do alto índice de reprovação nesse ano escolar. A passagem dos primeiros 5 (cinco) anos da educação básica para o 6º ano torna-se um momento ímpar para os estudantes, uma vez que coincidem também momentos de transformações no desenvolvimento da infância para a pré-adolescência, as quais envolvem mudanças físicas, biológicas e emocionais. Esses fatores acabam por tornar essa passagem turbulenta, tanto para os estudantes quanto para os professores – podendo ter interferência nos resultados em longo prazo – como os apresentados na Prova Brasil do 9º ano.

### **Razão 2 - Política de ciclos de aprendizagem nos anos iniciais do EF**

A política de ciclos juntamente com a progressão continuada é um fator que deve ser considerado quando tratamos de diferenças nas notas do IDEB entre os anos iniciais e finais do EF. Isso porque, de acordo com Silva (2017, p.27) “a política dos ciclos surge como forma de regular os fluxos dos índices educacionais, como aprovação, reprovação, evasão e abandono”.

Assim, a política de ciclos incide diretamente sobre os índices de “produtividade” dos sistemas, na tentativa de combater as altas taxas de reprovação - com o objetivo claro de que aprovar os alunos seria uma forma rápida e eficaz de controlar os fluxos escolares e assim elevar a nota do IDEB. Nesse sentido, a política de ciclos torna-se mais um dos instrumentos de controle e regulação estatal reforçados no discurso governamental da busca por uma educação de qualidade.

### **Razão 3 - Desinteresse dos estudantes:**

Apontamos aqui o desinteresse dos estudantes que, segundo os professores entrevistados, vai aumentando conforme a proximidade da adolescência e da chegada ao

ensino médio. De modo geral, é durante a transição do 5º ano para o 6º ano do E. F. que emergem motivos para o desinteresse, ocasionando uma queda no rendimento escolar e episódios de indisciplina. Ressaltamos que existem muitos outros elementos que podem contribuir nessa diferença de resultados, portanto essa discussão não se esgota aqui.

O recebimento e o prêmio, mesmo não ativos no município, durante a gestão do atual prefeito Jorge Pozzobom (2017-2020), ainda estão presentes nas falas dos entrevistados. As premiações são apontadas por um lado - como desencadeadoras de desconfortos e do estímulo à competição entre as escolas. Por outro lado, algumas professoras avaliam o prêmio como uma recompensa, um reconhecimento ao desempenho realizado. Destacamos o fato de que o “espírito da competitividade” – se mantém vivo entre professores e equipes gestoras – os quais ainda têm esperança em receber as bonificações pendentes.

O efeito dos *rankings* e da divulgação dos resultados pela mídia local, em jornais e nos meios de comunicação colabora na construção da imagem/reputação da escola. Segundo as falas dos nossos entrevistados uma escola que se destaca, que fica bem classificada, é conseqüentemente mais requisitada pelos pais e alunos da comunidade. O que acaba gerando um transtorno porque algumas dessas escolas têm tamanhos de pequeno a médio porte e não comportam a admissão de um número grande de estudantes.

Quem publica e divulga as notas das escolas não percebe que o rótulo de uma escola vai muito além de um bom ou mau desempenho. Atinge aos professores e à direção da escola, colocando em cheque o trabalho desenvolvido. Os *rankings* desconsideram o esforço empregado pela equipe escolar, às ações pedagógicas desenvolvidas, o carinho e o atendimento aos alunos e comunidade.

As falas demonstram também uma insatisfação com a padronização das provas e há a sugestão para a elaboração de provas mais regionalizadas que valorizem o conhecimento local. Há uma concordância sobre a importância das avaliações externas no sentido que elas demonstram um mapeamento de como está a escola. Porém o que é divulgado por meio dessas notas, segundo os entrevistados, é um panorama parcial da situação da escola. Primeiro porque muitos elementos e situações contextuais não são considerados na hora de montar os *rankings*. Segundo, porque são provas de múltipla escolha, em que os estudantes podem ir muito bem, sem necessariamente o número de acertos corresponderem ao conhecimento assinalado.

Além disso, não são todos os alunos que fazem a avaliação – apenas os que estão presentes no dia. Há relatos de escolas que incluem todos os alunos na hora da avaliação externa, aqueles estudantes com ou sem diagnóstico para alguma dificuldade ou transtorno de



aprendizagem. Porém, há descrições de escolas que além de preparar os alunos para essas avaliações, costumam selecionar aqueles que irão participar do processo avaliativo externo.

Percebemos que mesmo sem a continuidade das premiações, a política de *accountability* ainda reverbera nas escolas do município. Chegamos ao diagnóstico de que o município de Santa Maria/RS apresenta um modelo completo de *accountability* educacional contando com os três pilares de sustentação – a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Quanto à estruturação de cada pilar, o pilar da responsabilização encontra-se com uma abordagem parcial, devido à ausência dos pagamentos do Prêmio Qualidade da Educação. Porém, o município apresenta forte potencial para a reativação do Prêmio para escolas, professores e equipes gestoras, uma vez que contém todos os elementos necessários.

Sem avaliações para orientar os sistemas educativos, é muito difícil traçar planos de progresso na qualidade da educação, porém as avaliações não são, ainda, no Brasil, usadas para melhorar as escolas. A grande questão para o problema das avaliações não está nas avaliações em si, uma vez que é necessário avaliarmos e igualmente necessário instrumentos de avaliação para se planejar mudanças, mas no que é feito com os seus resultados, nos interesses por trás disso, que ao nosso ver, são muito mais economicistas do que de fato educacionais.

O momento do sistema capitalista no qual vivemos atualmente está bastante articulado ao neoliberalismo, uma corrente político-econômica que passou a ser sistematicamente implantada nos países ocidentais em resposta à crise dos anos 1970. O neoliberalismo, no entanto, não se reduz a pacotes econômicos, tendo grande influência na formulação de políticas públicas de cunho social e a educação tem sido um dos seus principais alvos.

Diante da lógica meritocrática e competitiva que o ranqueamento e as premiações propiciam, estamos diante de um cenário educacional em que “a competição não é, nem do ponto de vista da convivência social, nem do ponto de vista educacional, um modelo que induza uma humanização crescente das relações sociais em uma ambiência democrática” (FREITAS, 2018, p.128). Além disso, segundo o autor:

Instaurar a competição no interior das escolas também propicia que a sua prática educativa, por excelência colaborativa, se converta em algo fragmentado e baseado na concorrência, atingindo não só professores, mas também os próprios estudantes. Nessa concepção excludente, “melhora-se” a qualidade da escola fechando aquelas que não apresentam índices satisfatórios, eliminam-se estudantes submetidos a testes padronizados estreitos e sucessivos e demitem-se professores que não são considerados eficientes. Reproduz-se, nos sistemas educativos [...] o darwinismo social, a lei do mais forte, em uma proposta de sociedade orientada ao livre mercado competitivo (FREITAS, 2018, p. 129).

A partir do panorama em que sistemas de avaliação da educação e desempenho são

apontados como imprescindíveis para o alcance da qualidade e elevado ao posto de solução para os problemas da educação - torna-se difícil prever um cenário educacional nos princípios neoliberais distante de mecanismos de *accountability*. Porém, podemos começar a pensar em formas diferentes, caminhos mais democráticos e menos tecnocráticos, para que elas proporcionem menos danos possíveis aos sistemas educativos do país.

Não basta criticarmos a reforma empresarial da educação e tampouco relacionar essa crítica a uma defesa de que esteja tudo bem na escola pública, porque não está. Implica pensarmos em propostas alternativas, pensarmos a educação com outra concepção que não seja refém de uma responsabilização verticalizada (de cima para baixo), e que possam ser feitas outras pesquisas que busquem alternativas a essa responsabilização imposta.

É necessária a realização de mais pesquisas no campo das políticas educacionais que se debrucem em estudar propostas que se tornem alternativas ao gerencialismo autoritário. É importante pensarmos, no exercício de uma responsabilização horizontalizada e participativa (por que não democrática?) na qual estudantes, professores, pais e gestores - estejam de fato abertos e dispostos a abraçar uma gestão democrática na e da escola - com a perspectiva de uma escola pública e de gestão pública (FREITAS, 2018).

A partir de uma proposta democrática de responsabilização – não se trata de excluir as avaliações externas destinadas ao monitoramento de políticas educativas. Freitas (2018) propõe um redirecionamento dessas avaliações e conseqüentemente das responsabilizações resultantes. A proposta é que as avaliações externas avaliem as políticas públicas dos governos, e não mais as escolas. A melhoria da qualidade das escolas públicas deve ser vista como um processo de negociação de baixo para cima e não um processo de responsabilização de cima para baixo – estimulando a produção da “política com evidência”.

Deixamos como contribuição dessa pesquisa o quanto é importante compreendermos o estabelecimento da política de *accountability* não só no nível nacional, mas também local, para que possamos ampliar as discussões acerca dos desdobramentos e impactos dessa política no contexto da prática (escola e professores) – onde de fato a política atua.

Nosso objetivo não foi tecer um quadro comparativo entre as escolas do nosso estudo. E sim, em meio a um cenário de “verdades” estabelecidas pela racionalidade por trás dos números - procuramos demonstrar por meio das nossas análises a importância do contexto e como ele influencia nos resultados obtidos pelas escolas. O poder de mudança nas escolas não está nos testes padronizados – e sim, nos seus atores e nas suas atuações – nos diferentes contextos: situado, material e externo.

Essa tese ratifica a importância de mais pesquisas sobre a política de *accountability*,

elaboração de novas propostas, desenvolvimento de pesquisas preocupadas com políticas que se encaixem ao nosso país, à nossa realidade e não a simples importação de “pacotes educacionais internacionais”. Vivemos tempos difíceis na educação, mas não impossíveis.



## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Dimensões e Formas da Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem fronteiras**, v. 18, p. 8-28, 2018.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. O. G. **Subsídio público ao setor privado**: Reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014, PORTO. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação Comunicações- BRASIL. Timbauba: Espaço Livre, 2014.

AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, p. 139-164, Dezembro. 1999.

\_\_\_\_\_. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org). Escola, currículo e avaliação. São Paulo: Cortez, 2003. 168p. (Série cultura, memória e currículo, 5).

\_\_\_\_\_. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. Um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). **Revista Portuguesa de Educação**, v.10, n.2, p.103-137, 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, Lisboa, n.9, p. 57-69, 2009a.

\_\_\_\_\_. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009b.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida a Ricardo Jorge Costa. **A Página da Educação**, Portugal, n. 185, série II, 2009c. Disponível em:

<<https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=522&doc=13547&mid=2>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Um olhar sociológico em torno da accountability em educação**. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Orgs.). Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação. São Paulo: Cortez, p. 147-170, 2010.

\_\_\_\_\_. Para uma Concetualização alternativa de Accountability em Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

\_\_\_\_\_. **Formação de professores numa encruzilhada**: profissionalização para a autonomia ou desprofissionalização. In: RIBEIRO, A. A. C.; NASCIMENTO, M. D. C. B. Educação e formação de professores: questões contemporâneas. Fortaleza: Edições UFC, p. 209-232, 2013.

\_\_\_\_\_. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**. Campinas,

Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.

ALFERES, M. A.; MAINARDES, J. Um currículo nacional para os anos iniciais? Análise preliminar do documento “Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do Ensino Fundamental”. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 1, p. 243-259, jan./abr. 2014.

AMESTOY, M. B.; TOLENTINO-NETO, L.C.B. **Uniformização Curricular, Testes Estandarizados e Responsabilização de Professores e Gestores: Os efeitos das avaliações externas**. In: IX Simpósio Nacional de Educação e III Colóquio Internacional de Políticas Educacionais e Formação de Professores: Políticas e Processos de Formação Docente no Território Ibero-Americano: construindo um futuro comum. Frederico Westphalen, p. 269-282, 2016.

ANDRÉ, M. E.D.A. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liberlivros, 2013.

APPLE, M. **Conhecimento oficial** - a educação democrática numa era conservadora. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

ARAÚJO, L. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.2, p. 24-31, 2007.

ARENDT, H. **Responsabilidade e julgamento**. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979.

AZEVEDO, J. M. L de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas: v. 23, p. 49-71, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica**. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2009.

BALL, S.J. **Education Reform: a Critical and Post-structural Approach**. Buckinham: Open University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Intellectuals or technicians? The urgent role of theory in educational studies. **British Journal of Educational Studies**, 43, 255-271, 1995.

\_\_\_\_\_. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, Set./Dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n. 126, p. 539-564, Set/Dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.7, n.1, p.33-52, jan./jun. 2012. Disponível

em: <<http://www.revista2uepg.br/index.php/praxiseducativa>>. Acesso em: 12 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Educação Global S.A.**: Novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Trad. Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edição 70. 2011.

BARROSO, J. A Autonomia das Escolas: Uma Ficção Necessária. **Revista Portuguesa de Educação** v. 17, n. 2, p. 49–83, 2004.

\_\_\_\_\_. **Gestão escolar da educação**: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: coletiva. In L. M. Machado e N. S. C. Ferreira (org.) **Política e gestão da educação**. Dois olhares: Rio de Janeiro: DP&A Editora. p.173-197, 2002.

\_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A Regulação das Políticas Públicas de Educação**: espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa/Unidade I & D de Ciências da Educação/Autores, 552 p., 2006.

\_\_\_\_\_. A Emergência do Local e os Novos Modos de Regulação das Políticas Educativas. **Educação: Temas e Problemas**, p. 13-25, 2013.

BASTOS, R. M. B. O papel dos testes padronizados na política educacional para o ensino básico nos Estados Unidos. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.26, n. 99, p. 418-444, abr./jun. 2018.

BAUER, A. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política da educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, p. 557-575, 2008.

BAUER, A. 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.

BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, p. 1367-1384, dez. 2015. Número especial.

BAUER, A.; REIS, A. T. Balanço da produção teórica sobre avaliação de sistemas

educacionais no Brasil: 1988 a 2011. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais...** Goiânia: ANPED, 2013. Disponível em: <[http://www.36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_trabalhos\\_aprovados/gt05\\_trabalho\\_pdfs/gt05\\_3375\\_texto.pdf](http://www.36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalho_pdfs/gt05_3375_texto.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BENDRATH, E. A.; GOMES, A. A. Estado, políticas públicas e organismos internacionais: a educação no foco do debate. **InterMeio**: Campo Grande, MS, v. 16, n. 32, p. 157-171, jul./dez. 2010.

BERNSTEIN, B. **Pedagogy symbolic control and identity**. London: Taylor and Francis, 1996.

BIZZO, N. **Avaliações em Larga Escala**. In: Acácio A. Pagan e L.C.B. Tolentino Neto (Orgs). **Desempenho Escolas Inclusivo**. 1ed. Curitiba: CRV, v, p. 207-216, 2015.

BLOOM, BS, HASTINGS, T, MADDAUS, G. **Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar**. São Paulo: Pioneira; 1993.

BONAMINO, A.C. Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. 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.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. **Gestão da Educação**: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2009.

BORDIN, T. M. Influências das políticas educacionais internacionais no currículo: algumas incursões. **Saberes (Natal)**, v. 1, p. 78-93, 2015.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa, Difel. 1989.

BOVENS, M. 2006. **Analysing and Assessing Public Accountability**. A Conceptual Framework. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. Disponível em: <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>>. Acesso em 25 de mar 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do ADCT para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da DRU o incidente sobre os recursos destinados à MDE de que trata o art. 212 da CF, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009.



- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 3.ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PDE: plano de desenvolvimento da educação: prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB, INEP, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. UNESCO. **Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015**. Ministério da Educação. Brasília: MEC/UNESCO, 105 p., il, 2014.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 04, de 13 de julho de 2010. **Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica**. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº. 7, de 7 de julho de 2010. **Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos**. Brasília, 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Conversão da Medida Provisória nº 746, de 2016. **Diário Oficial** [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2017.
- BROADFOOT, P. **Assessment, schools and society**. London: Methuen, 1979.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a06.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- \_\_\_\_\_. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Ibero-americana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. **A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados.** In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (Ed.). Estudos e Pesquisas Educacionais - v. 2. São Paulo: Fundação Victor Civita, p. 17-79, 2011.

BRUNS, B.; EVANS, D.; LUQUE, J. **Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda.** Washington: The World Bank, 2012.

CAETANO, A. S. et.al. **Metas do PNE no contexto da avaliação em Larga Escala.** In: XII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, III SIRSSE, V SIPD/Cátedra UNESCO, IX ENAEH, 2015, Curitiba. Anais do XII Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, III SIRSSE, V SIPD/Cátedra UNESCO, IX ENAEH. Curitiba: PUCPRR, v. 1, p. 23892-23904, 2015.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMPOS, A.M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CANAN, S.R. **Influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais: só há intervenção quando há consentimento?** 1ª Ed. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

CÁRIA, N. P.; SANDRA M. da S. S. OLIVEIRA. Avaliação em larga escala e a gestão da qualidade da educação. **Revista de Ciências Humanas**, v. 16, p. 22-40, 2015.

CARMO, J. M. **As ciências no ciclo preparatório:** formação de professores para um ensino integrador das perspectivas da ciência, do indivíduo e da sociedade. In: Ler Educação, n. 5, maio/ago. 1991.

CARVALHO, M. A. S.; COSTA, S. S. da. Avaliação na educação infantil: tendências e desafios. **Retratos da Escola**, v. 7, p. 179-189, 2013.

CASTRO, M. Um estudo das relações de poder na escola pública de ensino fundamental à luz de Weber e Bourdieu: do poder formal, impessoal e simbólico ao poder explícito. **Revista da Faculdade de Educação (USP)**, São Paulo, v. 24, n.1, p. 9-22, 1998.

CASTRO, M.R.O. Política educacional: gestão, desenvolvimento e competitividade. **Cadernos ANPAE**, v. 17, p. 1, 2013.

CHAUI, M. S. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores.** Petrópolis: Vozes, 1999, p. 211- 222.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio (Fundação Cesgranrio. Impresso)**, v. 23, p. 461-484, 2015.

COMAR, S. R. **Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe e Projeto Regional para Educação:** repercussões na política de avaliação em larga escala no Brasil. 2016.186 f. Tese. Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

CORAGGIO, J. L. **Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção.** In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-124.

CORREIA, J. A. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 15, n. 45, set./dez. 2010.

COUTINHO, M. S. Avaliação externa e currículo: possíveis impactos e implicações no processo de ensino aprendizagem. . In: XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino – UNICAMP - Campinas: 2012.

DALE, R. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**, Porto, n. 2, p. 109-139, 1994.

\_\_\_\_\_. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da Educação Básica? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, 2006.

DIAS, E. T. G. **Provinha Brasil e regulação:** implicações para a organização do trabalho pedagógico. 2014. 338 f. Tese (Doutorado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2014.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e Avaliação:** entre a ética e o Mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

DUARTE, A. B. **A participação das escolas públicas de educação básica no Saeb: implicações nas formas de organização e desenvolvimento do trabalho escolar.** 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2014.

EVANGELISTA, O. **Qualidade da educação pública:** Estado e organismos multilaterais. In: LIBÂNEO, J.C.; SUANNO, M. V. R.; LIMONTA, S.V. Qualidade da escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: Ceped Publicações, 2013.

FANIZZI, S. Do contexto do texto oficial ao contexto da prática docente: um estudo a partir da abordagem de Stephen Ball. In: XII ENEM Encontro Nacional de Educação Matemática, 2016, São Paulo. **Anais do XII ENEM Encontro Nacional de Educação Matemática.** Brasília: SBEM - Sociedade Brasileira de Educação Matemática, 2016.

FELIPE, L. H. L. "**Mercado escolar**": contornos de um debate no campo educacional. In: Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu. 2009. Disponível em: <www.anpocs.org.br>. Acesso em 20 abr. 2017.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):** metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília: INEP, 2009.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. **Qualidade da Educação**: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Org.). Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 213-238, 2009.

FERNANDES, M. C. S. G; ZEN, R.T. **A avaliação da educação básica no Brasil**: algumas críticas à lógica de mercado. In: XIV Jornada do HISTEDBR, 2017, Foz do Iguaçu. A Pedagogia, Histórico-Crítica, a Educação e Revolução: 100 anos da Revolução Russa. Foz do Iguaçu: Biblioteca da UNIOESTE, Campus de Marechal Cândido Rondon? PR, Brasil, p. 1-15, 2017.

FONSECA, M. **O Banco Mundial e a gestão da Educação Brasileira**. In: Dalila Andrade Oliveira (Org.). Gestão Democrática da Educação. 9ed, Nova Petrópolis, RJ: Vozes, p. 46-63, 2009.

FREITAS, D. N. T. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa In: Reunião Anual da ANPED. 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG: ANPED, 2005.

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

\_\_\_\_\_. **Responsabilização, meritocracia e privatização**: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: 3º Seminário de Educação Brasileira. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n.119, p. 379-404, abr./jun. 2012a.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de responsabilização na educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 345-351, abr./jun. 2012b.

\_\_\_\_\_. **Os novos reformadores**: o impacto da lógica empresarial na organização escolar. XVI ENDIPE – Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino – Unicamp, Campinas, 2012c.

\_\_\_\_\_. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v.43, n. 148, p.348-365, 2013.

\_\_\_\_\_. **A Reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. 1ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2003.

GARCIA, R.L.; MOREIRA, A. F.B. **Currículo na contemporaneidade**: incertezas e desafios. São Paulo: Cortez, 2006.

GAZZOLA, J. S. **Interferências do IDEB na formulação de políticas públicas educacionais para o ensino fundamental**: uma análise da construção da equidade e redução

das desigualdades educacionais enquanto princípios de justiça social. 129f. Dissertação (Mestrado). Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Frederico Westphalen, 2017.

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

GIROTTI, E. D. Entre o abstracionismo pedagógico e os territórios de luta: a base nacional comum curricular e a defesa da escola pública. **HORIZONTES** (EDUSF), v. 36, p. 16-30, 2018.

GRANT, R W; ROBERT O. K. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, p. 29-43, 2005.

GWIN, C. **U.S. Relations with the World Bank, 1945-1992**. In: Kapur, Devesh; Lewis, John P.; Webb, Richard (Eds.). *The World Bank: its first half century - history*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2, p. 195-274, 1997.

HYPOLITO, A. M. **Trabalho docente, classe social e relações de gênero**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

\_\_\_\_\_. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out/dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho. **Cadernos CEDES**, v. 35, p. 517-534, 2015.

HYPOLITO, A. M.; IVO, A. A. Políticas curriculares e sistemas de avaliação: efeitos sobre o currículo. **Revista e-Curriculum (PUCSP)**, v. 11, p. 376-392, 2013.

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. S.; LEITE, M. C. L. Currículo, Gestão e Trabalho Docente. **Revista e-Curriculum (PUCSP)**, v. 8, p. 1-16, 2012.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.20, n.67, p.112-149, 1999.

\_\_\_\_\_. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n.19, p.43-62, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n.92, p.799-819, 2005.

KRAWCZYK, N; VIEIRA, V. Homogeneidade e Heterogeneidade nos Sistemas Educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, p. 673-704, 2006.

KUHLMANN JUNIOR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. **Técnicas de pesquisa**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LEITE, L. **O trabalho laboratorial e a avaliação das aprendizagens dos alunos.** In Sequeira, M. et al. (Org.). Trabalho prático e experimental na educação em ciências. Braga: Universidade do Minho, p.91 - 108, 2000.

LEMOS, C. O. **A implementação da meta 1 do plano nacional de educação na educação infantil no município de Santa Maria/RS.** 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

LESSARD, C. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44. p. 143-163, 2006.

LIBÂNEO, J.C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

\_\_\_\_\_. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./ mar. 2016.

LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J.F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. Administração da educação e autonomia das escola. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. (Ed.). **A educação em Portugal (1986-2006).** Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2007.

\_\_\_\_\_. **A escola como organização e a participação na organização escolar – um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988).** 1991. 575f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Minho, Braga, 1991.

\_\_\_\_\_. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Cidadania e Educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? **Educação, Sociedade & Culturas**, v. 23, p. 71- 90, 2005.

\_\_\_\_\_. **A democratização do governo das escolas públicas em Portugal.** Porto: Separatas, 2009.

LIMA, I. G.; GANDIN, L. A. **Ciclo de políticas: focando o contexto da prática na análise de políticas educacionais.** In: 35ª Reunião Anual da ANPED, Porto de Galinhas, 2012.

LÜCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática.** 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 4769, jan./abr. 2006.

\_\_\_\_\_. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-20, 2018.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, jan/abr. 2009.

MALLMANN, V. C. S; EYNG, Ana Maria. **Políticas de Avaliação da Educação Básica: limites e possibilidades para a gestão da educação básica**. In: VIII Congresso Nacional de Educação da PUCPR - EDUCERE; III Congresso Ibero-Americano sobre Violência nas Escolas - CIAVE, 2008, Curitiba. VIII Congresso Nacional de Educação da PUCPR - EDUCERE; III Congresso Ibero-Americano sobre Violência nas Escolas - CIAVE - FORMAÇÃO DE PROFESSORES. Curitiba: Editora Champagnat, 2008. p. 10248-10259.

MAROY, C; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educ. Soc. [online]**, v.34, n.124, p. 881-901,2013. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302013000300012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302013000300012&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 15 dez. 2017.

MELO. M. F. da S.; FERNANDES, S. B. S; OLIVEIRA, F. F. A. Federalismo, descentralização para a gestão e municipalização: desafios das políticas públicas para a gestão educacional. **HOLOS (NATAL. ONLINE)**, v. 13, p. 51, 2017.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_. (Org.) et. al. Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Introdução**. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 19-51, 2010.

MOTA JUNIOR, W. P.; MAUES, O. C. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação e Realidade**, v. 39, p. 1137-1152, 2014.

MULGAN, R. Accountability: An ever-expanding concept? **Public Administration**, v.78, n. 3, p.555-573, 2000.

NASCIMENTO, E. P. Notas a respeito da Escola Francesa de Regulação. **Revista de Economia Política**, v.13, n.12, abril-junho, 1993.

NUNES, S. M. L. **A proficiência matemática dos alunos brasileiros no PISA 2003: uma análise dos itens de incerteza**. 218f. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais. (UFMG). Belo Horizonte, 2013.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova [online]**, n.44, p.27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

OLIVEIRA, A.P.M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado**. In: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 1, p. 91-112.

OLIVEIRA, R. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.30, n. 108, p. 730 -760, out. 2009.

OLIVEIRA, R.P.; ARAUJO, G.C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28. p. 5-23, 2005.

OLIVEIRA, D.; JORGE, T. As Políticas de Avaliação, os Docentes e a Justiça Escolar. **Currículo sem Fronteiras**, Brasil, v. 15, n. 2, p. 346-364, 2015.

PASSONE, E. F. K. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), v. 44, p. 424-448, 2014.

PERBONI, F.; MILITÃO, A.N.; DI GIORGI, C. A.G. Manifestações do -quase-mercado- nas avaliações externas e em larga escala. **EDUCAÇÃO** (Santa Maria. Online), v. 44, p. 21, 2019.

PEREIRA, P. A. P. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Revista Ser Social**, Brasília: UnB, nº 06, p. 119-132, 2000.

PEREIRA, S. M. **A democratização dos sistemas públicos de ensino: o conselho municipal de educação em análise**. In: XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. *Cadernos ANPAE*. São Paulo: ANPAE/PUCSP/USP, 2011. v. 1. p. 1-14.

\_\_\_\_\_. Organização e funcionamento do sistema municipal de ensino: entre o legal e o real. **Políticas educativas** - Revista do Programa de Políticas Educativas do Núcleo Educação para a Integração da Associação de Universidades do Grupo Montevideú, v. 8, p. 34-50, 2014.

\_\_\_\_\_. O sistema municipal de ensino em análise: avanços e desafios. **Ensaio**. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 26, p. 1372-1392, 2018.

PERONI, V. M. V. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 18, p. 1-27, 2018.

PERONI, V.M.V.; CAETANO, M. R. Relações entre o público e o privado na educação: o Projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco. **Educação** (Rio Claro. Online), v. 25, p. 533-546, 2015.

PERUZZOTTI, C. E; SMULOVITZ, C. **Accountability Social. La Otra Cara del Control**. In: *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina, p. 23-53, 2001.

PERRYMAN, J. et. al. Life in the Pressure Cooker – School League Tables and English and Mathematics Teachers’ Responses to Accountability in a Results-Driven Era, **British Journal**



of **Educational Studies**, v. 59, n.2, p. 179-195, 2011.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Brasília: PNUD Brasil. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/3317](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/3317)>. Acesso em: 25 mar. 2018.

PONTES JUNIOR, J. A. F.; BRAGA, A. E. ; SOUSA, L. A.; DAMASCENO, E. A.; TROMPIERI FILHO, N. Da pedagogia do exame à cultura da avaliação no processo de ensino-aprendizagem. **Revista Educação e Linguagem**, v. 3, p. 63-73, 2016.

POSSEBON, C. M. **Matrícula obrigatória na educação infantil: impactos no município de Santa Maria – RS**. 95f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

PRADO, M. A. O Modelo Gerencial da Educação: contribuição da experiência da Inglaterra ao debate Brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v.62, n.3, p. 261-279 Jul/Set 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/72/71>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PURYEAR, J. M. **La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido?**In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago, Chile: PREAL – CIDE, p. 125-133, 2006.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RONSONI, M. L. O Ensino Fundamental de Nove Anos: uma análise da implantação no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria/RS. In: IX Congresso Nacional de Educação - EDUCERE e III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia - ESBPq - Políticas e práticas educativas: desafios da aprendizagem, 2009, Curitiba. **Anais do...** Congresso Nacional de Educação. Curitiba: Editora Champagnat, 2009.

ROSISTOLATO, R. P. R.; PIRES DO PRADO, A. P.; FERNÁNDEZ, S. J. Cobranças, estratégias e “jeitinhos”: avaliações em larga escala no Rio de Janeiro. **Estudos em Avaliação Educacional (Online)**, v. 25, p. 78, 2014.

SANDER, B. **O estudo da administração da educação na virada do século**. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, N. S.C. (Org.). Política e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SANTA MARIA. Lei 4.123 de 22 de dezembro de 1997. Estabelece elementos integradores do Sistema Municipal de Educação.

SANTA MARIA. Lei municipal n. 4.740, de 24 de dezembro de 2003. Institui a Gestão Democrática.

SANTA MARIA. Lei municipal n. 5341, de 10 de agosto de 2010. Cria o Prêmio Qualidade na Educação e da outras providencias.

SANTA MARIA. Lei municipal n. 5545, de 26 de outubro de 2011. Reajusta o valor do padrão referencial de remuneração dos membros do magistério público municipal: empregados públicos e cargos efetivos define atribuições, cria vantagem salarial e dá outras providências.

SANTA MARIA. Lei municipal n. 5610, de 05 de janeiro de 2012. Acresce incisos IV e V ao Art. 2 da Lei municipal n. 5341/10, que cria o Premio Qualidade na Educação e dá outras providências.

SANTA MARIA. Lei Municipal n. 6001, de 18 de agosto de 2015. Estabelece o Plano Municipal de Educação e dá outras providências.

SANTOS, B.S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63, p. 237-280, 2002.

SANTOS, M. C. G.; SALES, M. P. S. Gestão democrática da escola e gestão do ensino: a contribuição docente à construção da autonomia da escola. **Ensaio: Pesquisa em Educação em Ciências (Online)**, v. 14, p. 171-183, 2012.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. XX, n.69, p. 119-136, 1999.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100-especial, p. 1231-1255, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): análise crítica das políticas do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significados, controvérsias e perspectivas. Campinas, S: Autores Associados, 2014.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing accountability**. In A. Schedler; L. Diamond & M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Pub., p. 13 -28, 1999.

\_\_\_\_\_. Que es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**. IFAI: México, 2004.

SCHNEIDER, M. P. Marcos conceituais da accountability no campo educacional: a posição do Preal. In: IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação e VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2014, Porto - Portugal. IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação e VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação: **Anais [Recurso eletrônico]**. Recife - PE: Cadernos ANPAE, v. 18. p. 1-15, 2014.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. O potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade educacional da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, p. 27-44, 2013.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability

na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, p. 7-28, 2014.

SCHWARTZMAN, S. **Chile: um laboratório de reformas educacionais**. In: SEMINÁRIO sobre a Qualidade da Educação Básica promovido pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

SHIROMA, E. O. Profissionalização e gerencialismo na educação. **Revista do SINPEEM**, São Paulo, p. 24-27, 2003.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. In: **Revista Perspectiva**. Florianópolis, v. 29, n. 1, jan./jun. 2011, p. 127-160.

SILVA, A. A. da. **O plano de ações articuladas como instrumento para colaboração entre governo federal e municípios: limites e possibilidades para a melhoria da educação básica**. 100 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

SILVA, A. A. S. **A política dos ciclos de aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental: uma análise a partir do ciclo de políticas**. 256 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SILVA, M. A. Intervenção e Consentimento. A política educacional do Banco Mundial. São Paulo: Cortez Editora. 2002, 224p.

SILVA, A.B; BRASIL, C.K. A. A Construção do Currículo e do Ensino às Exigências das Avaliações Externas como Via para a Obtenção de "Bons" Resultados Educacionais. **Meta: Avaliação**, v. 10, p. 247-268, maio/ago. 2018.

SILVA, A. L. F.; CZERNISZ, E. C. S.; PERRUDE, M. R. S. Orientações da Unesco para a educação brasileira: educar para o consenso?. In: VIII Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Políticas Sociais no século XXI, 2012, Marília. **Anais do VIII Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Políticas Sociais no século XXI**, p. 1-16, 2012.

SOUSA JUNIOR, L. **FUNDEB: novo fundo, velhos problemas**. In: 30ª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu. ANPED: 30 anos de pesquisa e compromisso social. Rio de Janeiro: ANPED, 2007.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação da Aprendizagem: ênfases presentes na pesquisa no Brasil de 1930 a 1980. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 94, p. 43-49, 1995.

\_\_\_\_\_. Concepções de Qualidade da Educação Básica forjadas por meio de Avaliações de Larga Escala. **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Avaliação (UNICAMP), v. 19, p. 407-420, 2014.

SOUSA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a07v2484.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Sistemas estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, dez. 2010.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set/dez. 2012.

SUDBRACK, E. M.; COCCO, E. M. Avaliação em Larga Escala no Brasil: potencial indutor de qualidade? *Roteiro*, Joaçaba, v. 39, n. 2, p. 347-370, jul./dez. 2014.

TOLENTINO-NETO, L. C. B. Os interesses e posturas de jovens alunos frente às ciências: resultados do Projeto ROSE aplicado no Brasil. 2008. 172f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. 2008.

\_\_\_\_\_. **Quando a sala de aula encontra os dados oficiais: repercussões na educação em ciências.** In: PAGAN, A. A.; TOLENTINO-NETO, L. C. B. (Org.). *Desempenho Escolar Inclusivo*. 1ed. Curitiba, PR: CRV, 2015, v. 1, p. 201-207.

TORMES, D. D. S. **As políticas públicas e os conselhos municipais de educação: em foco o financiamento.** 121f. Dissertação de Mestrado. (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais – pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.** 1990. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por). Acesso em: 10 jun. 2018.

UNESCO. **Educação para Todos: o Compromisso de Dakar.** 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127509>. Acesso em: 10 jun. 2018.

UNESCO. **Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos.** 2015. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278_por). Acesso em: 10 jun. 2018.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/8 - responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos?** 2017. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259593\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259593_por). Acesso em: 05 fev. 2019.

VEIGA, J. M. **Base Nacional Comum: currículo para a educação básica em disputa.** Associação Nacional de Pós-graduação em Educação (ANPED), 8 jul. 2015. Disponível em: <http://anped.org.br/news/base-nacional-comum-curriculo-para-educacao-basica-em-disputa>. Acesso em: 9 nov. 2017.

VIANNA, H. M. **Questões de avaliação educacional.** In: FREITAS, L. C. (Org.) *AVALIAÇÃO: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

VIEIRA, S. L. **Escola: função social, gestão e política educacional.** In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 7ed. São Paulo: Cortez, 2009, v. 1, p. 129-145.

VILLANI, M.; OLIVEIRA, D. A. Avaliação Nacional e Internacional no Brasil: os vínculos entre o PISA e o IDEB. **Educação e Realidade**, v. 43, p. 1343-1362, 2018.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Org. Int. H.H. Gerth e Wright Mills. Trad. Waltensir Dutra. 5.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

WERLE, F. O. C.; THUM, A. B.; ANDRADE, A. C. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Niterói, RJ, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

WORLD BANK. **Learning for all**: investing in people's knowledge and skills to promote Development – World Bank Group Education strategy 2020. Washington, 2011.



**APÊNDICE A - LEVANTAMENTO DE DISSERTAÇÕES E TESES SOBRE  
AVALIAÇÕES EXTERNAS (2013-2017)**





## Levantamento de Dissertações e Teses sobre avaliações externas (2013-2017)

### Defendidas no ano de 2013

ASSUNÇÃO, M.F. **O mito da virtuosidade da avaliação: trabalho docente e avaliações externas na educação básica.** 193 f. Doutorado em Educação. Universidade Federal do Pará. Pará, 2013.

ECOTEN, M. C. F. **Gestão educacional e avaliação em larga escala: um estudo a partir da visão dos sujeitos de escolas do município de Canoas/RS.** 145 f. Mestrado em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

IVO, A.A. **Políticas educacionais e políticas de responsabilização: efeitos sobre o trabalho docente, currículo e gestão.** 275 f. Doutorado em Educação. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

LOPES, K. C. **A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro.** 96 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

MAIA, T.V. **A cultura da performatividade e suas implicações na prática docente.** 94 f. Mestrado em Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

STRASBURG, Q.R. **O programa mais educação na arena da prática: um estudo de caso sobre a perspectiva dos gestores e professores da rede municipal de São Leopoldo/RS.** Mestrado em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

### Defendidas no ano de 2014

BARZAN, G. S.C. **A utilização dos resultados da Provinha Brasil na rede municipal de ensino em Laguna-SC.** 136 f. Mestrado em Educação. Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2014.

CARVALHO, L.S. **A nova gestão pública e o governo eletrônico no contexto escolar: uma análise a partir da experiência do PDE-interativo.** 136 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

FREITAS, F.M. **As avaliações externas na percepção dos (as) diretores (as) das escolas municipais de Rio Grande.** Undefined f. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2014.

FREITAS, P.F. **Usos das avaliações externas: concepções de equipes gestoras de escolas da rede municipal de ensino de São Paulo.** Undefined f. Mestrado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

REIS, M. I.A. **O adoecimento dos trabalhadores docentes na rede pública de ensino de Belém-Pará.** 216 f. Doutorado em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

ROSA, S. M. O. **Avaliação externa como estratégia de gestão dos processos educacionais: uma análise de políticas municipais no Rio Grande do Sul.** 221 f. Doutorado em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

SOUZA, V. A. DE. **O plano de metas "compromisso todos pela educação": desdobramentos na gestão educacional local e no trabalho docente.** Doutorado em

Educação. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

VIEIRA, R.A. **Políticas públicas de avaliação em larga escala e suas implicações para o trabalho docente em escolas públicas do município de Viçosa-MG**. 135 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.

#### **Defendidas no ano de 2015**

ANDRADE, F. M.DE. **A Rotatividade de Diretores no Contexto das Políticas de Responsabilização**. 103 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BORN, B.B. **Prova São Paulo e currículo: imbricações e tensões da avaliação externa na rede municipal de ensino de São Paulo**. 250 f. Mestrado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CUNHA, C.P.DA. **Prática docente sob pressão: ações e percepções de professores sobre a política de responsabilização na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro**. 88 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

GHISLENI, A.C. **Efeitos da política nacional de avaliação em larga escala na gestão e na prática pedagógica do Sistema Municipal de Porto Alegre (2005-2013)**. 173 f. Doutorado em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MARTINS, L.R. **Três pontos de vista sobre Avaliações em larga escala no município de Duque de Caxias: governo, escolas e sindicato**. 120 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MENEGÃO, R. C. S.G. **Impactos das avaliações externas nos currículos escolares: percepção de professores e gestores**. 200 f. Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SOUZA, F.Z. **Plano de desenvolvimento da escola interativo: expressão da nova gestão pública na Educação Básica**. 190 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

#### **Defendidas no ano de 2016**

BRITO, M. F. **Contratos de gestão e avaliação externa em larga escala no município de Curitiba**. 134 f. Mestrado em Educação. Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2016.

CORTEZ, E. D.S. **Repercussões da avaliação externa na escola: a Prova Brasil na percepção de professores**. 229 f. Mestrado em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

GREMELMAIER, C.N. **Avaliação e trabalho pedagógico: tendências e concepções em uma escola da rede municipal**. 80 f. Mestrado em Educação. Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MACIEL, L.S. **As implicações produzidas pela avaliação externa no trabalho docente: uma análise no município de Duque de Caxias-RJ**. 113 f. Mestrado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2016.

SILVEIRA, A.A.F. **Uso dos resultados das avaliações externas em escolas de uma cidade do sul de Minas Gerais**. 115 f. Mestrado em Educação. Universidade do Vale do Sapucaí, Pouso Alegre, 2016.

#### **Defendidas no ano de 2017**

CARVALHO, L.R. S. **Concepções de docentes sobre avaliação educacional no contexto de avaliações externas: estudo em uma escola da Rede Municipal de Ensino de São Paulo**. Undefined f. Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

DELFINO, D.L. **Uso dos resultados da Prova Brasil na gestão escolar: percepção de uma rede de ensino catarinense**. 62 f. Mestrado em Educação. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017.

ERNEST, P. C. **A gestão do trabalho docente na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis: com a palavra os professores do ensino fundamental**. 188 f. Mestrado em Educação. Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

KAILER, E. Z. **Programa Avaliação: representações sobre os usos dos resultados na escola por professores e equipes de gestão**. 196 f. Doutorado em Educação. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PIRES, E.C. **Os programas de descentralização e transferência de responsabilidade na escola pública: autonomia ou centralização?** 130 f. Mestrado em Educação. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

REIS, M.G.S. **A gestão escolar e o uso dos resultados das avaliações externas: um estudo na rede pública municipal de ensino de Cruzeiro do Sul/Acre Rio Branco-AC 2017**. Undefined f. Mestrado em Educação. Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2017.

SANTOS, U.E. **Política de avaliação externa e em larga escala: o olhar do sujeito professor da rede municipal de presidente prudente**. Undefined f. Mestrado em Educação. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2017.

SIQUEIRA, V.A.S. **Avaliações internas e externas: concepções, tensões e articulações no trabalho avaliativo**. 305 f. Doutorado em Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.



**APÊNDICE B - LEVANTAMENTO DE TRABALHOS EM PERIÓDICOS E  
REVISTAS (2007-2017)**



**Levantamento de trabalhos em periódicos e revistas (2007-2017)****Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)**

AFONSO, A.J. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 13-30, 2010.

AUGUSTO, M. H.; OLIVEIRA, D. A. O desafio da Inspeção Escolar e a obrigação de resultados em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, p. 307-320, 2011.

BASSI, M. E.; CAMARGO, R. B. Estilos de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, p. 287-304, 2010.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão educacional na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, p. 389-405, 2008.

CORSETTI, B; VIEIRA, L. O. C. Políticas Públicas para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (1996 a 2013). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, p. 355-369, 2015.

FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, p. 237-266, 2010.

GUEDES, G. B.; BARBALHO, M. G. Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 131-149, 2016.

GUIMARÃES, E. R.; MORGADO, J.C. Currículo e avaliação: os testes standardizados. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 373-392, 2016.

INFORSATO, E.C. et. al. A gestão Democrática da Educação: Expectativas da Escola sobre a Participação da Família. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, p. 475/3-494, 2011.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Avaliação interna no contexto das avaliações externas: desafios para a gestão escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, p. 63-78, 2014.

Pacheco, J. A. Currículo e Gestão Escolar no Contexto das Políticas Educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 20, p. 115-138, 2011.

Riquelme, G. C; Herger, N. Deuda Social con la educación de personas jóvenes e adultas: estimación de recursos necesarios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.26, n.2, p.345-366, mai./ago. 2010.

RICHTER, L. M.; SOUZA, V.A.; SILVA, M. V. A dimensão meritocrática dos testes estandardizados e a responsabilização unilateral dos docentes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, p. 607-625, 2015.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. O potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade educacional da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, p. 27-44, 2013.

SCHNEIDER, M. P.; ROSTIROLA. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, p. 496, 2015.

SILVA, A. F. Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 509, 2016.

SILVA, L. G. A.; ALVES, M.F. Gerencialismo na escola pública: contradições e desafios concernentes a gestão, a autonomia e a organização do trabalho escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 28, p. 665-681, 2012.

SOUZA, A. R. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 463-485, 2016.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E.M.; NOGUEIRA, J. F. F. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, p. 85-106, 2015.

WERLE, F. O. C.; AUDINO, J. F. Desafios na gestão escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, p. 125-144, 2015.

### **Revista Brasileira de Educação (RBE)**

ALVES, W. F. Crítica à razão gestionária na educação: o ponto de vista do trabalho. **Revista Brasileira de Educação** (Impresso), v. 19, p. 37-59, 2014.

ALVES, W. F. Avaliar e gerir: força e miséria de um ideário presente nas políticas educacionais contemporâneas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, p. 189-207, 2016.

BASTOS, R. M. B. O surpreendente êxito do sistema educacional finlandês em um cenário global de educação mercantilizada **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 70, jul.-set. 2017.

BRUEL, A. L.; BARTHOLO, T. L. Desigualdade de oportunidades educacionais na rede pública municipal do Rio de Janeiro: transição entre os segmentos do ensino fundamental. **Revista Brasileira de Educação** (Impresso), v. 17, p. 303-328, 2012.

DONOSO, S. et. al. Análisis crítico de las políticas de formación de directivos escolares en Chile\*: 1980-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, jan.-abr. 2012.



FLORES, M. A. Discursos do profissionalismo docente paradoxos e alternativas conceptuais. **Revista Brasileira de Educação** (Impresso), v. 19, p. 851-869, 2014.

GONZALEZ, N. F. La lucha simbólica por la educación en la globalización neoliberal. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, e227171, 2017.

GOROSTIAGA, J. M.; TELLO, C. G. Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio-ago. 2011.

### **Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (RBPEC)**

SJØBERG, S. PISA as a Challenge for Science Education: Inherent Problems and Problematic Results from a Global Assessment Regime. **Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências**, v.17, n. 1, p. 327–363, 2017.

### **ANPED (Reunião Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação)**

ALAVARSE, O. M.; MACHADO, C.; ARCAS, P. H. Articulação entre qualidade e gestão da educação: as avaliações externas dos estados em questão. In: 37ª Reunião Científica da ANPED, 2015, Florianópolis. **Anais 37ª Reunião Científica da ANPED**. Florianópolis: ANPED, v. 1. p. 1-18, 2015.

ALAVARSE, O. M.; MACHADO, C.; OLIVEIRA, A. S. de. **Quais as fronteiras da qualidade do Ideb**: um estudo sobre a Rede Municipal de Ensino de São Paulo. In: 36ª Reunião Nacional da ANPED, 2013, Goiânia-GO. Sistema Nacional de Educação e Participação Popular: Desafios para as Políticas Educacionais, p. 1-17, 2013.

AUGUSTO, M. H. **Política de resultados e avaliação de desempenho**: efeitos da regulação educativa sobre carreira e remuneração. In: 36ª Reunião Nacional da ANPED, Goiânia-GO, 2013.

BASTOS, R. M. B. **Da obscuridade para as luzes da ribalta**: o surpreendente e improvável êxito do sistema educacional finlandês em um cenário global de educação capturada pelo mercado. In: 37ª Reunião Científica da ANPED, Florianópolis, 2015.

BRAGA, S. B.; SANTOS, T. F.A. M. **Um estudo sobre o programa 'excelência em gestão educacional' da Fundação Itaú social**. In: 36ª reunião anual da ANPED, Goiânia – GO, 2013.

KADZERSKI, C. O.; NARDI, E. L. **Prestação de contas e controle social**: traços no debate sobre accountability em produções acadêmicas (2011-2016). In: 38ª Reunião Nacional da ANPED, São Luís, MA. 2017.

LIMA, F. M. M. **Correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2010-2013)**. In: 37ª Reunião Nacional da ANPED, Florianópolis. Plano Nacional de Educação: tensões perspectivas para a educação pública brasileira, 2015.

VIEIRA, L. O. C.; Corsetti, B. **Políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio**: da LDB ao PNE. In: 37ª Reunião Nacional da ANPED, Florianópolis. Plano Nacional de Educação: tensões perspectivas para a educação pública brasileira, 2015.

**ENPEC (Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências)**

BORBA, R. C. N.; ANDRADE, M. C. P.; SOARES, A. G.; PICCININI, C. L. **A UNESCO e suas formulações para a educação:** o ensino de ciências em debate. In: XI Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, 2017, Florianópolis. Atas do X Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências. São Paulo: ABRAPEC, v. 1. p. 1-10, 2017.

**APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO  
(TCLE)**



## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Título do estudo: *Accountability*: política de avaliação externa e suas relações com os modos de regulação dos sistemas

Pesquisador responsável: Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto (orientador); Micheli Bordoli Amestoy (Doutoranda).

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria – UFSM / Centro de Educação / Departamento de Metodologia do Ensino

Telefone e endereço postal completo: Avenida Roraima, 1000, prédio 16, sala 3360, 97105-970 - Santa Maria - RS. Telefone (55) 3220 9695.

Local da coleta de dados: Escolas públicas de Educação Primária (Ensino Fundamental) no Uruguai, na cidade de Rivera; Escolas Públicas Brasileiras de Educação Básica e Instituições de Ensino Superior no Brasil.

Eu, Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto, orientador responsável pela pesquisa *Accountability*: política de avaliação externa e suas relações com os modos de regulação dos sistemas e a doutoranda Micheli Bordoli Amestoy, a (o) convidamos a participar como voluntária (o) de nosso projeto.

Esta pesquisa pretende analisar como as avaliações externas influenciam a autonomia e o trabalho docente em sala de aula, bem como os reflexos que o processo de responsabilização proporciona aos professores dos anos iniciais do ensino fundamental e quais as concepções desses docentes sobre o ensino de ciências frente às cobranças dos testes padronizados externos a escola.

Acreditamos que ela seja importante porque a atual política associada às avaliações institucionais externas, a chamada, ‘*accountability*’, nos leva a refletir sobre um novo paradigma político: a escola não mais como uma instituição, mas como um sistema organizacional com o objetivo de produzir resultados. Este estudo tomará como referência não só o conceito do termo ‘*accountability*’ mas, também, as implicações (prós e contras) dessa política no que diz respeito à construção do currículo escolar, bem como os efeitos colaterais dessa prática denominada de “quase-mercado” educacional nos alunos, professores e gestores. Para sua realização será feito o seguinte:

### **Procedimento metodológico:**

Esse estudo caracteriza-se como uma pesquisa do tipo qualitativa, documental, exploratória e descritiva. Serão realizadas entrevistas semiestruturadas em que as fontes de informação estão pesquisadores acadêmicos da área de avaliação educacional e professores da educação primária (ensino fundamental) do Uruguai, na cidade de Rivera e com a equipe diretiva e professores da rede municipal de ensino de Santa Maria-RS, bem como com alguns membros da equipe da Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria-RS.

Será importante a gravação das mesmas, se assim aceitarem os colaboradores, para que não se percam detalhes importantes das suas falas. Sua participação constará de uma breve conversa em que responderá algumas perguntas feitas por meio de um roteiro semiestruturado. Após a realização das entrevistas, elas serão transcritas e analisadas por meio da técnica de Análise de Conteúdo, segundo Bardin, 2011.

Durante o período da pesquisa você poderá tirar dúvidas ou pedir outros esclarecimentos. Para isso, entre em contato com algum dos pesquisadores por e-mail (lcaldeira@gmail.com ou micheliamestoy@gmail.com) ou com o Comitê de Ética em Pesquisa. Da mesma forma, a qualquer momento você pode desistir da participação sem qualquer tipo de prejuízo.

Em caso de **possíveis desconfortos** em relação ao teor das perguntas, o voluntário poderá recusar-se em respondê-las. Os benefícios esperados possibilitarão contribuir positivamente nos estudos sobre políticas públicas educacionais associadas às avaliações externas, bem como reflexões e sinalizações sobre os desempenhos dos alunos em testes padronizados, os riscos da bonificação e ou responsabilização de professores, gestores e alunos decorrentes das avaliações externas.

Os **riscos** estão relacionados a haver constrangimento dos professores ao não conseguirem responder às questões, o que poderá gerar ansiedade. **Como medidas adotadas para minimizar estes riscos**, os participantes serão informados constantemente de que suas respostas serão sigilosas, que podem deixar respostas em branco, ou ainda, desistir da participação na pesquisa sem prejuízo algum.

As informações desta pesquisa serão **confidenciais** e poderão ser divulgadas, apenas, em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação, evitando qualquer extravio ou vazamento das informações confidenciais, garantindo a proteção da imagem e a não estigmatização do voluntário, bem como que essas informações **não** serão utilizadas em seu **prejuízo**; A liberdade de acesso aos dados do estudo em qualquer etapa da pesquisa; Além disso, os responsáveis pela pesquisa asseguram que o voluntário não terá nenhum tipo de despesas econômicas, bem como, não receberá nenhum pagamento pela participação na pesquisa. Porém, fica garantida a indenização em casos de danos comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa.

Os sujeitos serão livres para desistirem de participar da pesquisa a qualquer momento, sem que isto venha a prejudicá-lo, não gerando prejuízos morais, físicos ou custos a estes.

Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos

pesquisadores. Fica, também, garantida indenização em casos de danos comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa.

**Autorização**

Eu, \_\_\_\_\_ após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com os pesquisadores para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro para que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos dos quais participarei, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes, da garantia de confidencialidade e caso existam gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa. Sei que poderei ter esclarecimentos sempre que desejar chamando o pesquisador responsável Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto no telefone (55) 3220 9695, e Micheli Bordoli Amestoy no telefone (55) 81250610, podendo também contatar o Comitê de Ética em Pesquisa da UFSM, situado na Avenida Roraima, 1000, prédio da Reitoria, 2º andar, Cidade Universitária, bairro Camobi, Santa Maria – RS, telefone (55) 3220 9362. O pesquisador Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto será o responsável pela guarda de todos os materiais relativos à pesquisa por um período de cinco anos, conforme Resolução 466/2012 da CONEP. Este TCLE será apresentado em duas vias, sendo que uma ficará comigo e outra via com os pesquisadores. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo.

---

Assinatura do voluntário (a)

---

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE

---

Local, data.





**APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA PROFESSORES**



## **ROTEIRO DE ENTREVISTAS A PROFESSORES DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS**

### **PARTE I - DADOS PESSOAIS E PROFISSIONAIS**

- 1) Género:        F            M
- 2) Idade: \_\_\_\_\_ anos
- 3) Qual a sua área de formação acadêmica?
- 4) Que disciplina(s) leciona?
- 5) Por que escolheu ser professor (a) desta disciplina?
- 6) Prefere ministrar aulas no ensino fundamental (ano iniciais ou finais) ou no ensino médio? Por quê?
- 7) Quanto tempo de serviço docente tem? Há quantos anos tem experiência em lecionar nos anos iniciais do ensino fundamental (anos finais)? Gosta de lecionar nessa escola. Por quê?

### **PARTE II - PERCEPÇÕES SOBRE AVALIAÇÕES EXTERNAS**

- 8) Para você, o que é avaliar?
- 9) Em sua opinião, para que devem servir os resultados das avaliações externas (preparadas fora da escola)? Eles costumam ser utilizados a esse fim? Explique.
- 10) Como professor (a), o que pensa da existência de exames nacionais, como a Prova Brasil, SAEB?
- 11) Na sua opinião, os resultados dos exames são indicadores confiáveis da qualidade da educação? São mais ou menos confiáveis do que os resultados da avaliação interna, que você faz de seus alunos? Por quê?

### **PARTE III – EXAMES E TRABALHO DOCENTE**

- 12) Na sua opinião, as avaliações externas, tem alguma implicação na organização do trabalho docente? *Se não*, Por quê? *Se sim*, Explique qual? E como se faz sentir essa implicação?
- 13) As avaliações externas mudam, de alguma maneira (direta ou indiretamente), as suas práticas em sala de aula? *Se não*, Por quê? *Se sim*, Explique como.

### **PARTE IV – EXAMES E CURRÍCULO ESCOLAR**

- 14) Na sua opinião, o currículo/ programas (ciências, português e matemática) são concordantes com as exigências das avaliações externas?
- 15) A escola toma medidas específicas com vista a preparar os alunos para as avaliações externas?
- 16) Na sua opinião, é necessário e/ou possível preparar os alunos para as avaliações externas? Explique

### **PARTE V – REGULAÇÃO, RESPONSABILIZAÇÃO E ACCOUNTABILITY**

- 17) Na sua opinião, as escolas municipais de Santa Maria são estimuladas a obter bons resultados na avaliação externa? Como?
- 18) Uma das utilizações da avaliação externa são os rankings das escolas. Que efeitos tem a existência de rankings? O que pensa da divulgação dos resultados das avaliações externas? Na sua opinião, essa divulgação tem algum efeito na escola? Explique.
- 19) Na sua opinião, deveria haver incentivos para as escolas com melhores resultados? E as escolas com piores resultados? Por quê?
- 20) Chegamos ao fim da entrevista: Quer completar ou alterar alguma resposta que deu anteriormente? Ou quer mencionar outro assunto relacionado com esta temática que não tenha sido abordado?



## **APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA DIRETORES**









**APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA SMED**



## **ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES PEDAGÓGICOS DA SMED**

- 1) Para darmos início a nossa conversa gostaria que você falasse um pouco sobre as mudanças na educação no município de Santa Maria nos últimos anos. Quais são os principais projetos em andamento? Há novos projetos a serem implementados? Quais?
- 2) Como você descreveria o atual modelo de gestão da SMED?
- 3) Quais são as ações da SMED para os próximos anos de gestão?
- 4) Quais estão sendo as ações pensadas para as escolas com os menores resultados no IDEB? E as com os maiores resultados?
- 5) O prêmio qualidade da educação iniciado na gestão do governo Schirmer terá continuidade no atual governo? Será continuada a política de bonificações para as escolas melhores classificadas no IDEB?