

# ■ Avaliação externa: Das políticas de responsabilização à proposta contrarregulatória de qualidade negociada

 Elisângela Teixeira Gomes Dias\*

**Resumo:** O objetivo deste estudo é analisar as implicações das políticas de responsabilização (*accountability*) para o trabalho docente, no contexto do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal – LRE-DF. Políticas de responsabilização são embasadas pela concepção de qualidade mercadológica, expressa por índices compostos por variáveis objetivas e mensuráveis. Esse tipo de abordagem da qualidade educacional pode ser fundamentada a partir de três elementos: i) medição do desempenho dos estudantes (avaliações externas); ii) publicização dos resultados; e iii) recompensa (pagamento por mérito) ou sanções baseadas nas medidas de desempenho realizadas. Para o que este trabalho se propõe, portanto, é discutida a emergência do Estado-regulador e do Estado-avaliador, o cenário atual da regulação e suas distorções, para então refletir acerca de uma proposta contrarregulatória, ancorada na qualidade negociada, e sua possibilidade de diálogo com a LRE-DF. Trata-se de um modo de resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade escolar, o que implica uma relação de interdependência, em que a análise integrada dos resultados de diferentes avaliações e outros fatores que compõem o conjunto de indicadores traçados possibilita a promoção de intervenções contextualizadas e adequadas à realidade social, o que repercute na qualidade do ensino.

**Palavras-chave:** Avaliação externa. Políticas de responsabilização. Qualidade negociada. Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal.

---

\* Elisângela Teixeira Gomes Dias é doutora pela UnB, mestre em Psicologia Educacional pela Universidade Católica de Brasília. Possui especialização em Psicopedagogia e graduação em Pedagogia pela Universidade Católica de Brasília. Diretora Geral da Faculdade LS - Taguatinga/DF. Professora da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Integrante do Grupo de Pesquisa Avaliação e Organização do Trabalho Pedagógico - GEPA.

## Para início de conversa

A normatização da avaliação como política de governo foi acentuada nos anos de 1980 e 1990 com a expansão e a universalização da Educação Básica, o que foi se constituindo como uma nova ordem de direitos que demandou a atuação do Estado. Com isso, ao mesmo tempo em que a educação torna-se um espaço para construção da cidadania, novas competências são exigidas ao trabalhador moderno, como responsabilidade, iniciativa, dedicação, capacidade de aprender a aprender e de trabalhar em equipe, dentre outras.

A retórica oficial é a de qualidade e excelência, mas estes termos são usados para abrandar a ideia de produtividade, segundo a lógica do mercado: aumentar a quantidade de rendimentos, com menores custos (DIAS SOBRINHO, 1998). É neste cenário, ligado ao contexto de crise do Estado desenvolvimentista e ao movimento reformista da década de 1990, que os exames externos são introduzidos como regulação da Educação Básica no Brasil, produzindo significativas mudanças na área educacional e na própria orientação das políticas públicas para a educação. Portanto, a montagem do sistema nacional de avaliação, efetivado por meio da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), serviu para atender a lógica do mercado capitalista, embebida no discurso da transparência das instituições públicas (*accountability*) e colocando temas como equidade e qualidade em evidência. E, ao adotar essa lógica mercadológica, a educação escolar torna-se também mercadoria, o que dificulta, do ponto de vista da implementação de políticas públicas e de programas, dadas as circunstâncias sociais, pensar uma educação escolar que seja a antítese do modo de produção.

De forma geral, um conjunto significativo de pesquisas produzidas nas últimas décadas evidencia a tendência da adoção de exames externos de rendimento dos estudantes, nos moldes conduzidos pelo governo federal brasileiro, como parâmetro nuclear da gestão da educação nos sistemas estaduais e municipais. A emergência da regulação avaliativa na Educação Básica proporcionou um novo paradigma de gestão educacional e, gradativamente, difunde uma nova “cultura de avaliação”, pautada em ranqueamentos, produtivismo, notas, escalas, etc., na rede de escolas. Além disso, prevalece a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como um fator indutor de maior atenção aos resultados de desempenho dos estudantes.

O objetivo desse texto é, portanto, analisar as implicações dessas políticas de responsabilização para o trabalho docente, considerando a tramitação, desde 2016 na Câmara Legislativa do Distrito Federal, de Projeto de Lei que dispõe acerca da responsabilidade educacional

(Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal – LRE-DF). Para tanto, discute-se a emergência do Estado-regulador e do Estado-avaliador, o cenário atual da regulação e suas distorções para então refletir acerca de uma proposta contrarregulatória, ancorada na qualidade negociada, e sua possibilidade de diálogo com a LRE-DF.

## A emergência do Estado-regulador e do Estado-avaliador nas políticas educacionais brasileiras

Os novos princípios de organização e gestão inspirados pelas filosofias neoliberais ou neoconservadoras que caracterizam uma “Nova Direita” abriram um intenso debate sobre a qualidade da administração pública, em defesa do aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados pelo Estado, o que abrange, naturalmente, a educação. Segundo Clímaco (2005), esse debate também resulta de natureza ideológica entre modelos de gestão política e de concepção de Estado, e entre culturas de administração. A autora assim define os três modelos, ou conceitos, de organização do Estado que estão vigentes. O *Estado Administrador*, responsável pela oferta e gestão da prestação de serviços, estabelecendo orientações e regras para o seu funcionamento, para a utilização dos recursos e mecanismos de controle. O *Estado Avaliador*, que transfere competências para os diferentes níveis da Administração dentro de processos de desconcentração ou de descentralização, responsabilizando as instituições, dotadas de autonomia, pelos resultados que alcançam, promovendo assim certa forma de competitividade entre serviços. O *Estado Regulador*, que busca o controle social por meio de mecanismos de prestação de contas e de publicitação de resultados.

Os anos de 1990 marcam a onda de propostas concretas de modernização e racionalização da Administração Pública em vários países. No Brasil, foi durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) que foi realizada a reforma do Estado brasileiro. A nova política, que estava de acordo com a concepção de Estado regulador e transferidor de recursos, e não como um Estado executor, denotou mudança na própria ação do Estado, arrolando o processo regulatório à privatização e à descentralização.

No entanto, a pesquisa de Freitas, D. (2007) revela que é impropriedade atribuir a exclusiva responsabilidade pela criação das condições que favoreceram a força normativa da regulação via “medida-avaliação-informação” na Educação Básica ao Governo de Fernando Henrique Cardoso. Isto porque os fatores que estimularam o interesse estatal pelas atividades de “medir, avaliar

e informar” foram diversos e estiveram presentes, de alguma maneira, no percurso de 1930 a 1980. Outra constatação é que a ascensão do “Estado-avaliador” no Brasil não pode ser explicada como produto apenas da reforma do Estado, uma vez que o que ocorreu foi uma reforma da administração pública.

Como estratégia de modernização conservadora da educação, a regulação avaliativa centralizada regeu-se por “princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a prestação de contas na perspectiva de uma lógica de mercado, com o que essa regulação deixou de ser regida por uma lógica republicana” (FREITAS, D. 1995, p. 14).

No Brasil, estas medidas, no que se refere às políticas de avaliação da Educação Básica, desde o texto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), são de ordem técnica e também política. O artigo 206 considera a “garantia de padrão de qualidade” um dos princípios basilares do ensino. Essa qualidade, conforme o artigo 209, aparece como condição do ensino livre à iniciativa privada e como resultante de processos de indicação de resultados (art. 214), o que indica melhorias aferidas na medida em que os resultados dos testes padronizados, aplicados em larga escala, é o que define a qualidade da educação.

A Conferência Mundial sobre “Educação para Todos”, realizada em Jomtien em março de 1990, desembocou na construção do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, o qual materializou o alinhamento do Brasil às premissas ditadas pelos países centrais na referida conferência, acenando para aceitação das recomendações de políticas coadunadas com as diretrizes estabelecidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

A LDB nº. 9.394/96 consolidou bandeiras já postas no conjunto de dispositivos no capítulo da educação da Constituição Federal de 1988, redefinindo o papel do Estado. A avaliação passa a ser o principal mecanismo das políticas educacionais para aferir, controlar e regular o ensino, sendo competência da União, sob o regime de colaboração recíproca com os entes federados, conforme dispõe o artigo 9º.

Como consequência, a avaliação torna-se o eixo nodal da LDB, demarcando e instituindo um caminho para a construção de um sistema nacional de avaliação no lugar de um sistema nacional de educação (CURY, 1998; SAVIANI, 2006). Reforça-se, ainda, a descentralização e a autonomia escolar com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundef, e com a Lei nº 10.172, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual estabelece a avaliação externa como medida da qualidade do ensino.

Com isso, o Saeb, que até então apresentava

institucionalização incipiente e fundamento legal provisório, passa a ser orientado para o monitoramento da ação reguladora da administração federal (FREITAS, D. 2007) e outros exames são instituídos para os estudantes do ensino médio (Exame Nacional do Ensino Médio – Enem) e para os da educação de jovens e adultos (Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja). Soma-se a esse cenário a tentativa de se estabelecer um currículo mínimo, em âmbito nacional (Parâmetros Curriculares Nacionais), em 1997, e o estímulo à ampliação do ensino fundamental para nove anos.

Cabe assinalar que os governos subsequentes - Governo Lula em seus dois mandatos (2003-2010) e o Governo Dilma - potencializaram a força normativa e legitimaram a sua opção no campo educacional por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e pautada em princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizam a administração gerencial na visão da teoria da responsabilização (*accountability*).

Nesse modelo, o Estado utiliza a avaliação, mais notoriamente os exames em larga escala, para legitimar suas políticas, controlar e intervir no funcionamento das instituições educacionais. Esse controle se intensifica com a globalização, pois se supõe que para sobreviver em um mundo considerado “competitivo” é preciso atender às demandas do mercado que estabelecem novas concepções, como: indicadores de rendimento, índices de qualidade, eficiência e eficácia de processos, avaliação por resultados.

## O cenário da regulação

A constatação de altos índices de repetência e evasão, principalmente entre crianças e jovens das regiões mais pobres do país, atribuía a qualidade do ensino à regularização do fluxo escolar. Esse problema, vivido nas últimas duas décadas do século XX, trouxe encaminhamentos diferenciados e, por vezes, contraditórios para as políticas públicas de educação, colocando a avaliação formal em cena.

Observa-se, conseqüentemente, uma transformação progressiva do discurso dominante sobre a escola, acarretando novas tentativas de organização do trabalho escolar, como a adoção de várias experiências de ciclo e progressão continuada no Brasil. O fracasso escolar, antes tido como exclusivamente do estudante, agora é atribuído à insuficiência dos recursos das escolas, e principalmente ao despreparo dos professores, ou mesmo à lógica confusa de um sistema globalmente deficiente (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1998).

As medidas implementadas por meio da adoção de sistemas de ciclo, progressão continuada e programas

de aceleração da aprendizagem atenuaram, gradativamente, o problema do fluxo, o que não significou aprendizagem para todos os estudantes. Ao contrário, essas práticas foram confundidas com promoção automática e serviram para legitimar as desigualdades sociais, transferindo para a escola toda a responsabilidade pela melhoria do ensino.

Tal consequência tem sido comprovada pelos resultados dos exames externos, sistematizados no Brasil a partir da década de 1990, os quais revelam baixos índices de proficiência nas disciplinas avaliadas. A qualidade da educação escolar passa então a ser vinculada ao resultado de testes padronizados, os quais combinam atualmente os dois fatores: fluxo e desempenho escolar, como faz o Ideb.

A qualidade, assim como a avaliação, tem se transformado numa espécie de amuleto capaz de resolver a crise que abate a educação desde os primórdios; basta combiná-las (de diferentes maneiras) e invocá-las para que, como num passe de mágica, se apresentem propostas milagrosas. É como se a qualidade e a avaliação fossem conceitos unívocos e consensuais.

A concepção de qualidade mercadológica expressa por índices compostos por variáveis objetivas e mensuráveis, em que expectativas de aprendizagens são traduzidas em matrizes de referências dos exames nacionais, constitui o atual cenário da regulação. A lógica defendida é a do resultado, amparada pela ideologia do mérito, e que acarreta na responsabilização vertical e individual de escolas, professores e estudantes.

E mesmo com posicionamentos contrários ao uso dos resultados das avaliações externas com esse fim desde o início de sua implementação no país, Gatti e Barreto (2009) constatam que esse modelo vem consolidando uma cultura de avaliação educacional em torno da teoria da responsabilização (*accountability*). Um fenômeno recorrente nos sistemas educacionais de outros países, principalmente o norte-americano, o qual tem sido alvo de inúmeras críticas, inclusive por aqueles que colaboraram para a implantação e consolidação desse modelo, como Ravitch<sup>1</sup> (2011). Esses atos de responsabilização a partir da fixação de padrões educacionais e metas de desempenho para escolas e redes geram distorções de diferentes ordens que vem sendo objeto de análise de pesquisas produzidas nas últimas décadas.

## As distorções

No atual cenário da regulação, a avaliação educacional é confundida com as medições, como se fosse possível esgotar ou apreender toda a complexidade e multidimensionalidade da aprendizagem e do desenvolvimento humano por meio de métricas. A avaliação é definida a partir de uma visão classificatória, em que

o erro é resultado do desconhecimento, revelador se o estudante está “apto” ou “não apto”, por isso deve ser substituído pelo acerto, que implica elevação dos índices de proficiência. Metas são definidas em meio a ambivalências entre o saber e não saber, positivo e negativo, na perspectiva da substituição da heterogeneidade real por uma homogeneidade idealizada. O exame é considerado avaliação, por isso a preocupação está em torno do aprimoramento de técnicas de mensuração, em defesa da objetividade na busca de uma suposta neutralidade. O importante é examinar aquilo que um grupo de especialistas eleito considera ser necessário para aprender. Nessa lógica, acredita-se que as habilidades que compõem as matrizes dos testes, alinhadas a partir de um currículo considerado mínimo, mobilizam os professores para ensinarem nessa direção e, com isso, garante-se a qualidade tão almejada, cujo produto será a formação de “cidadãos” competitivos e preparados para atender às necessidades do mercado.

Freitas, L. (2011b) faz uma análise rigorosa de como o sistema de responsabilização (*accountability*), composto por três elementos (medição do desempenho dos estudantes, publicização dos resultados e recompensa ou sanções baseadas em alguma medida de desempenho – pagamento por mérito) tem impactado as políticas públicas de avaliação no país. Ele destaca, como exemplo, a atual proposta da ONG Parceiros da Educação ao sugerir que o Brasil deva copiar o sistema de “*charters schools*”<sup>2</sup> dos Estados Unidos, proposta que representa um mecanismo para a privatização do sistema público por meio de “gestão autônoma 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<sup>3</sup> na área educacional. Prova disso é que a maior parte das Secretarias de Estado da Educação do país, como as do Acre, Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina, tratam como prioridade a elaboração, discussão e adoção de mecanismos de meritocracia para professores e outros profissionais do setor que conseguirem melhorar seus indicadores de qualidade, prática já institucionalizada nos estados de Amazonas, Ceará, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco.

Dias (2014), ao fazer uma ampla análise da produção científica sobre a temática da avaliação externa no período de 2002 a 2011, mapeou um inventário significativo de pesquisas que abordaram as políticas de responsabilização. Essas pesquisas podem ser discutidas em três grupos.

As políticas de avaliação externa propostas em âmbito federal foram objeto de estudo e análise das pesquisas do primeiro grupo, as quais indicaram, em linhas

gerais, que existe um hiato entre a construção, a disseminação de indicadores educacionais e o processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais. Há, neste sentido, a necessidade de revisão da concepção subjacente às políticas de avaliação externa e da forma como vem sendo conduzidas. Entretanto, a maior parte dos estudos, apesar de indicar mudanças em diferentes aspectos das avaliações aplicadas em larga escala, mantém uma postura hegemônica ao validarem o discurso do poder público na medida em que os argumentos usados não são significativos a ponto de apresentar alternativas para romper com a visão de responsabilização.

O segundo grupo de pesquisas analisou como os exames externos são desdobrados no âmbito da instância estadual ou municipal. Em linhas gerais, revelam que estes são tomados como uma das medidas usadas pelo governo para implementar medidas empresariais como solução dos problemas educacionais, na visão da responsabilização, e extraem do professor o controle do processo de avaliação do ensino e da aprendizagem ou regulam o ensino pela lógica do controle. Embora algumas investigações discutam a inquietação que há entre os educadores e teçam críticas quanto à forma, às concepções subjacentes, à constituição desses sistemas e seus efeitos negativos na prática pedagógica, novamente foi observada a defesa pelo uso da avaliação externa como ferramenta estratégica da gestão do sistema para melhoria de indicadores educacionais. A tônica é a indução de resultados atrelados à política de incentivo e premiação, com o propósito de motivar os agentes envolvidos no processo educacional. O discurso permanece difundindo a falsa ideia de que o investimento em exames externos na visão da responsabilização gera a tão desejada qualidade do sistema de educação brasileiro. Além disso, é possível perceber que a política de responsabilização forte (*accountability forte*), que alia os exames de desempenho dos estudantes e publicização dos resultados à política de meritocracia, tem avançado nos estados e municípios mais que no âmbito federal.

Quanto aos programas de remuneração por desempenho para professores da Educação Básica, uma das estratégias da política de *accountability*, segundo Cassettari (2008), se desdobram em três diferentes modelos. O primeiro é o *pagamento por mérito individual*, o qual depende de avaliações subjetivas dos professores, provocando disputas e conflitos que interferem de forma negativa no espaço escolar. Por isso este é o modelo mais criticado e menos adotado hoje. O segundo é a *bonificação* a partir dos resultados das escolas. Este modelo também é criticado por incentivar a disputa entre os professores e por ampliar esta competição entre as escolas. Além disso, essa política pode reduzir o

currículo escolar às matrizes de referências dos exames, reforçando a lógica da avaliação classificatória do espaço escolar. O terceiro modelo, que é o mais recente, se baseia nos *conhecimentos e habilidades dos professores aferidos por um único instrumento*, em geral um exame de proficiência, ou envolvendo múltiplos instrumentos, dependendo do consenso sobre quais competências são necessárias para avaliar um bom desempenho profissional.

Como ressalta a autora, apesar do grande debate sobre a remuneração por desempenho na literatura e da falta de estudos conclusivos sobre os seus efeitos, diversos sistemas educacionais brasileiros têm adotado tais programas, o que indica a necessidade de maior reflexão sobre o tema. Além disso, não existem consensos sobre qual seria a melhor maneira de executá-los, pois são inúmeras as dificuldades técnicas tanto em relação ao processo de formulação quanto ao processo de implementação do pagamento por performance. Outra constatação é que não há evidências significativas sobre os resultados da implementação desses programas.

No terceiro grupo, a maioria dos estudos identificados tinha como objetivo analisar os resultados das avaliações externas com foco no desempenho dos estudantes ou de escolas. As pesquisas buscavam compreender as relações entre fatores associados e a proficiência dos estudantes ou os índices (médias) das escolas pesquisadas nos exames externos. A limitação desses estudos está na tentativa de relacionar o desempenho a variáveis isoladas, como gestão, práticas pedagógicas, formação do professor, investimento financeiro dos governos na educação, a municipalização, participação dos pais, política de organização das turmas dentro da escola, nível socioeconômico, desigualdades regionais, infraestrutura (biblioteca, quadra de esportes, laboratório de informática e laboratório de ciências), ou mesmo a elaboração da prova ou forma de condução da aplicação.

É importante destacar que os resultados dessas pesquisas evidenciaram que mesmo analisando determinadas variáveis não eram encontradas diferenças significativas para explicar o desempenho tanto dos estudantes quanto das escolas. Embora algumas evidências fossem positivas, não eram passíveis de generalizações. Mesmo o fator socioeconômico apresenta resultados relevantes para explicar as diferenças de desempenho nos testes padronizados somente quando cruzado com outras variáveis. Da mesma forma, os indicadores de qualidade de um mesmo sistema educacional podem variar dependendo de decisões tomadas a priori, tais como: mudanças nas linhas de corte para escolha dos diferentes níveis de desempenho, ou mudanças na interpretação dos níveis da escala de proficiência.

Há ainda investigações que utilizaram os resultados

para estabelecer comparações de diferentes formas: a eficiência de escolas públicas cicladas e não cicladas, o desempenho de estudantes de um grupo de escolas privadas que tem um sistema próprio de avaliação externa com o desempenho das escolas privadas no Saeb, diferenças de desempenho em exames externos entre alunos declarados pardos ou brancos e os que se consideram negros; o risco de atraso escolar no Brasil com outros três países latinoamericanos, o México, a Argentina e a Colômbia, considerando o nível socioeconômico e a dependência administrativa da escola, controlando os resultados pelo desempenho em leitura dos estudantes utilizando os dados do Pisa (*Programme for International Student Assessment*), entre outros. Esses estudos comparativos, conforme Dias (2014), conseguem perceber diferenças mais significativas, mas que também não são passíveis de generalizações por focalizarem contextos específicos. Ademais, a maioria apresenta problemas metodológicos, principalmente quando compararam grupos com características diferenciadas, específicas, e que acabam não sendo consideradas.

A análise desse conjunto de pesquisas analisadas por Dias (2014) mostra, entre outras questões igualmente relevantes, que as avaliações externas estão mudando a rotina escolar e servem de referência para o direcionamento do currículo. Contudo, os dados gerados não estão sendo devidamente aproveitados pelos professores e gestores para o planejamento de ações que possam, de fato, melhorar o processo de ensino-aprendizagem. Além disso, a maior parte delas aponta que os professores e os gestores sentem-se pressionados pelos resultados dos exames externos e, com isso, é possível observar um estreitamento curricular das disciplinas avaliadas mediante a priorização dos conteúdos que compõem as matrizes de referência dos testes, decorrentes das políticas de meritocracia implementadas por alguns estados. Assim, a avaliação formativa vem perdendo espaço para práticas de avaliação classificatórias, com foco em resultados aferidos de forma objetiva.

Desse modo, pode-se inferir que mudanças somente trarão qualidade ao sistema público de ensino quando as ações entre estado, município e escola forem desenvolvidas em conjunto, reflexão que será ampliada no item seguinte.

### **Avaliação negociada: proposta contrarregulatória**

Freitas, L. (2011b) reconhece que os testes são importantes para o sistema educacional como ferramenta de pesquisa, mas denuncia que eles estão sendo sequestrados pelo mercado e pelo mundo dos negócios que ignoram suas limitações. Esclarece que os testes padronizados não se limitam a aferir conhecimento dos

estudantes. Eles medem também o nível socioeconômico, por isso servem como instrumento importante para o redirecionamento da força de trabalho, fixando *standards* ou padrões como forma de monitorar os fluxos de qualificação de mão de obra, de triar a força de trabalho, além do evidente controle ideológico da educação. Os testes de alto impacto abrem espaço para o crescimento da indústria da avaliação e da tutoria, criando “fluxos” autorizados no interior do aparato educacional.

A avaliação, portanto, não pode ser reduzida a um “exame” ou a outras atividades de controle, confundida com processos de monitoramento, supervisão e auditoria que se limitam, muitas vezes, à fase final e ao resultado em si. A avaliação é mais abrangente, por isso é uma atividade que não tem um fim em si mesma, não é neutra e se desenvolve ao longo da gestão de um programa ou projeto, durante suas diferentes fases. Seu propósito não pode ser selecionar, medir, julgar ou comparar, mas conhecer a realidade e o trabalho realizado para repensar, reorientar, replanejar, reorganizar, renovar e orientar a tomada de decisão.

Villas Boas (2004, 2008) entende que essa avaliação que promove a aprendizagem do estudante e do professor, bem como também o desenvolvimento da instituição educacional, é formativa, a qual se distancia da perspectiva terminal, seletiva e excludente, características da avaliação tradicional. A avaliação formativa tem papel inclusivo por valorizar o estudante e sua aprendizagem.

O processo avaliativo formativo não é inteiramente baseado em critérios, leva em conta o progresso individual do estudante, o esforço nele colocado e outros aspectos não especificados no currículo. Assim, o estudante exerce papel central, atuando ativamente em sua própria aprendizagem, pois é convidado a ser co-responsável pela organização, pelo desenvolvimento e pela avaliação do trabalho.

Mas, “reivindicar do professor uma avaliação contínua e não classificatória já não é mais suficiente, face ao que conhecemos dos mecanismos de avaliação vigentes na escola” (FREITAS, L. *et al.*, 2009, p. 7). O processo de avaliação que se desenvolve no interior de cada instituição educativa é repleto de trocas de momentos formais (normalmente regulamentada por meio de provas, exercícios, questionários e outros instrumentos da mesma natureza e que geram notas, conceitos ou menções) e informais (avaliação mais ligada ao juízo que o professor faz do estudante e que afeta, diretamente, suas práticas em sala de aula e sua interação com este).

Por isso, a avaliação pode configurar-se um mecanismo de inclusão ou exclusão dentro do espaço escolar. Para Freitas, L. (2002), é no âmbito da avaliação informal que está o sucesso ou o fracasso do estudante;

é ela quem decide por sua aprovação ou reprovação, na escola ou na vida. Ele tem defendido as teses que quanto mais se fala em inclusão, mais a exclusão social é legitimada; da mesma forma de que quanto mais se fala em não reprovar formalmente pela nota (adotando estratégias de progressão continuada em redes públicas de ensino, por exemplo), mais os processos de avaliação e reprovação informal são intensificados, com regulação na autoestima dos estudantes.

Analisando os desdobramentos dessas teses, Freitas, L. (2002), então, formula uma última tese afirmando que quanto mais se fala em responsabilizar a escola por um ensino de qualidade para todos, mais a ação da escola é desresponsabilizada pela aprendizagem das camadas populares. Defendendo o “aprender a aprender”, a escola também transfere aos estudantes a responsabilidade por sua aprendizagem, retomando a velha máxima de que se aprende pelo esforço, legitimando, no interior da escola, as diferenças sociais previamente existentes. São dimensões contraditórias que não se limitam ao campo da avaliação, uma vez que espelham as concepções de sociedade e educação que estão por trás das propostas educacionais.

No entanto, o autor alerta que a escola continua sendo espaço de luta, por isso não se pode concluir que ela está irremediavelmente perdida. Mecanismos de resistência à lógica seriada e à avaliação classificatória e excludente, despendidos por todos os atores que compõem a educação e aliados a movimentos sociais que lutam pela emancipação do homem precisam ser pensados e instituídos.

Focalizando o campo da avaliação, é importante destacarmos duas ações positivas para superação das práticas avaliativas, nos limites do atual momento histórico, propostas por Freitas, L. *et al.* (2009). A primeira “é a tomada de consciência a respeito da maneira como o processo de avaliação se dá e de suas relações com a organização do trabalho pedagógico” (p. 30-31). A segunda ação, que se imbrica na primeira, é buscar, na prática, desconstruir o uso da avaliação como agente de legitimação da exclusão social, nos limites da sociedade atual e da organização da escola.

Nessa perspectiva, a avaliação da aprendizagem, realizada no *locus* da sala de aula, atende sua finalidade quando faz um diagnóstico para poder intervir em favor da promoção do desenvolvimento e da aprendizagem dos estudantes, considerando suas singularidades e suas diferentes maneiras de aprender e atuar no mundo.

Já a avaliação do trabalho pedagógico, chamada de avaliação institucional por Freitas, L. *et al.* (2009), é defendida como uma nova possibilidade ao desenvolvimento da escola reflexiva, tem como objeto o projeto político-pedagógico, processo interno de reflexão

que envolve todos os seus atores. Assim, a avaliação, que muitas vezes se torna uma tarefa solitária de professores, passa a ser compartilhada com o coletivo da instituição educacional, ressignificando os espaços políticos e pedagógicos para discussão. O tempo da ordenação pedagógica, por exemplo, é visto como um espaço dialógico que direciona o principal trabalho da instituição educacional: a aprendizagem. Um valioso momento para refletir sobre os objetivos/metas da escola e a organização do trabalho pedagógico, com a participação de todos os envolvidos, na busca pela qualidade da educação.

A proposta de Freitas, L. (2007) é que o processo de avaliação institucional da escola seja o elo entre a avaliação externa de sistema e a escola e seus profissionais. Ele avalia que não é suficiente a articulação governo federal/governo municipal, por isso defende a necessidade de se dispor de leis que estabeleçam políticas de Estado. A defesa é que o município ou organismos regionalizados, que tiveram sua ação ampliada na medida em que a Constituição Federal de 1988 redefiniu o papel institucional e instaurou um novo pacto federativo entre os diferentes níveis de poder, sejam os responsáveis por conduzir as políticas de avaliação em larga escala. Não para ranquear ou responsabilizar a escola por seus resultados, mas para participar e se envolver na busca de alternativas voltadas à melhoria do ensino, pois isto só pode ser feito por quem está mais próximo da escola. Ele acrescenta que essa proposta envolve os dois pólos da negociação, o Estado e a própria escola e seus atores (FREITAS, L. *et al.*, 2009), sendo

[...] mais ampla do que apenas examinar a confiança em relação ao Estado e em relação ao envolvimento da comunidade. [...] As relações entre os atores específicos da escola, com o Estado e com a comunidade precisam ser mobilizadas e integradas em um esforço com metas de curta e longa duração. Aqui, o poder indutor do Estado é de especial importância, se colocado no rumo certo. (FREITAS, L. 2011a, p. 296).

Portanto, esse é um modelo alternativo, de resistência propositiva e contrarregulatória, baseado na mobilização da comunidade local, que ao mesmo tempo em que o coletivo da escola se apropria dos seus problemas e das suas contradições, se compromete também em melhorar os seus resultados e demanda condições do poder público para alcançar esta melhoria.

Barreto (2001) aponta que em países como a Holanda e a Suécia, que têm se empenhado no envolvimento dos diferentes atores interessados na educação (gestores, professores, pais, especialistas, universidades e outras entidades da sociedade civil) para validar os conteúdos das avaliações externas, aprovar os procedimentos propostos e colaborar com a elaboração dos testes e nos encaminhamentos dos resultados, as experiências

são exitosas. As escolas e os professores sentem que a avaliação externa, na medida em que incorporam elementos importantes da cultura escolar, é feita a seu favor e não contra eles, o que favorece que os seus resultados sejam compreendidos como indicadores importantes para a melhoria do seu trabalho.

Para Freitas, L. (2005, p. 924) “é na tensão entre as políticas públicas centrais e as necessidades e os projetos locais que se constrói a qualidade das escolas, a partir de indicadores publicizados e assumidos coletivamente, articulados no projeto pedagógico da escola”. Acrescenta que quando os indicadores são importantes pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola, e não pelo seu valor numérico, geram importantes sinalizações de caminhos para realização da construção compartilhada, o que ele denominou de “qualidade negociada”, baseando-se em Bondioli (2004). Nessa perspectiva, a qualidade resulta de um “pacto” estabelecido com os diferentes segmentos da escola, o que implica uma prática dialógica, constante e efetiva por meio da vivência e da participação de toda comunidade educacional. Por isso, o autor considera essa proposta como uma contrarregulação às políticas neoliberais.

A “qualidade negociada” é, para Bondioli (2004), constituída do compromisso estabelecido por todas as partes em jogo (responsáveis políticos, técnicos, professores, gestores e pelas famílias), a partir de indicadores estabelecidos de maneira negociada e compartilhada que desencadeiam processos de autorreflexão e auto-avaliação. Esses indicadores não são padrões pré-definidos do alto e nem representam um “valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade, mas sinalizam um percurso possível de realização de objetivos. Podemos entender, assim, que são critérios de avaliação definidos de forma transparente e articulados com o projeto pedagógico da escola, coerentes com o contexto educativo e com sua história, pois, parte-se do princípio de que somente aqueles que detêm o conhecimento da sua realidade podem envolver-se com suas demandas de forma efetiva, identificando seus limites e possibilidades.

É importante frisar que a noção de “qualidade negociada” não implica que a escola estabeleça indicadores de qualidade de forma autônoma e isolada, pois “tal ação poderia conduzir à perpetuação de desigualdades econômicas sob a forma de desigualdades escolares e vice-versa (BOURDIEU; PASSERON, 1975) ou da constituição de ‘escolas para pobre’” (FREITAS, L. 2005, p. 924). O desafio é que a busca pela qualidade do ensino possa ser bilateral, de forma que ao mesmo tempo em que a escola, com todos os seus atores, reflita sobre seus problemas e busque soluções para ele, demandando inclusive ações do poder público, essa também

possa se responsabilizar pelas melhorias do ensino, tendo como referência um sistema público de indicadores de qualidade, construído coletivamente. Assim, os resultados das avaliações externas serviriam como indicadores para alimentar a reflexão no interior da instituição educacional, e não para premiar, punir ou comparar escolas e redes de ensino. Mas,

[...] negociação não implica ausência de *standards*, ausência de regulação pelo Estado, ausência de avaliação, entre outras negativas que poderíamos incluir. Mas implica, sim, recusa em associar a atuação dos profissionais da educação e o desempenho dos alunos a consequências de alto impacto e a cobranças irreais. (FREITAS, L. 2011a, p. 295).

Acreditamos que não mais é possível que a avaliação se limite ao nível micro da sala de aula, mas isso não significa que se deve aceitar acriticamente os resultados das avaliações externas. Ao contrário, os diferentes níveis da avaliação precisam dialogar, buscando a compreensão de como as políticas públicas influenciam a organização do trabalho pedagógico, e participando de forma efetiva dos processos de avaliação institucional, por meio de posturas colaborativas e crítico-reflexivas. As avaliações externas, mais que servir como monitoramento das políticas públicas, destacam Freitas, L. et al. (2009), podem ser de extrema importância quando conduzida com metodologias adequadas, de forma articulada com a avaliação institucional e a avaliação de sala de aula.

O que precisamos é encontrar meios para integrar os aspectos qualitativos com a análise e a compreensão dos dados gerados nos testes padronizados. Isso significa que fatores que interferem na aprendizagem dos estudantes precisam ser considerados, pois é ilusão achar que o resultado de um teste revela uma verdade que pode ser tomada como indicador absoluto da qualidade.

É nesse contexto que o projeto que trata da Lei de Responsabilidade Educacional do Distrito Federal (LRE-DF) propõe um conjunto de medidas aos diferentes atores, agentes políticos, gestores e profissionais da educação, família e estudantes, tendo como referência o padrão de qualidade previsto no art. 206, VII, da Constituição Federal, dentre outros fatores. Para tanto, a minuta do projeto está pautada na garantia do direito subjetivo das pessoas à oferta da educação pública de qualidade, prevendo atribuições e dispondo de exigências para a conduta de todos, assim como sanções em caso de descumprimento legal. O aspecto que nos interessa salientar, considerando o objetivo desse estudo, é o fato positivo da LRE-DF não ter vinculado as metas dos programas de avaliação do desempenho da educação previstos a quaisquer sanções e/ou premiações administrativas. O documento ainda destaca que

a avaliação não possui fim em si mesmo e deve servir para a reorganização do trabalho pedagógico e do próprio sistema educacional, com vistas à aprendizagem dos estudantes.

Portanto, no Distrito Federal há condições de se implementar essa proposta de avaliação externa contrarregulatória, a depender como a política pública será instituída e direcionada. Sem a busca frenética por resultados e a culpabilização unilateral e individual de professores, gestores, famílias e estudantes, e em sintonia com as necessidades da realidade social, a avaliação torna-se um ato de comunicação gerador de demandas e responsabilidades múltiplas. Trocas intersubjetivas podem ser favorecidas, o que fortalece os atores locais, empodera a ação coletiva e faz circular princípios democráticos que sustentam posicionamentos ético-epistemológicos em favor de uma qualidade com pertinência social.

## Considerações Finais

Os exames externos acabam confirmando que a educação brasileira é de baixa qualidade, mas em vez de se perceber o “todo”, geralmente a “culpa” dos resultados recai sobre as partes: os estudantes, os professores, as escolas... Assim, a função classificatória da avaliação vem sendo fortemente reforçada. Com efeito, geram-se transtornos e pressões, o que contribui para a proletarização do professor e diminuição de sua autonomia pedagógica.

As consequências dessa pressão por produtividade e alcance de metas provoca ainda constrangimentos e faz com que o processo de ensino-aprendizagem seja desqualificado pelo imediatismo, pela superficialidade e reducionismo do que se efetivamente avalia. Além disso, diante dos *rankings* promovidos, o que prevalece é o controle das médias obtidas, o que incita a competitividade entre as escolas e evidencia o predomínio da regulação para o controle, na visão da teoria da responsabilização.

A questão central não reside na negação das avaliações externas, mas na necessidade de pensar em estratégias ancoradas na defesa de outra escola pública, com condições de atender a todos (democrática) com qualidade e respeito às diversidades. O grande desafio é fazer com que o Estado continue a assegurar a manutenção da escola, mas de forma que ele não seja o único detentor da legitimidade. Isto é, fazer com que a regulação das políticas educacionais possa ser um processo que envolva todos os atores e instâncias por meio de práticas negociadas (DIAS, 2014).

Assim, concordamos com a proposta feita por Barroso (2006) de que o Estado assuma a função essencial de “regulador das regulações” e compositor da

diversidade local e individual. Isto significa que, ao mesmo tempo em que é permitida a ação das diversas forças, esta metarregulação assegura a orientação global e a transformação do próprio sistema. O Estado não é o único detentor da legitimação da escola como espaço de justificação política, o que coloca em declínio a regulação institucional.

A escola, nessa lógica, tem maior autonomia para organizar o seu trabalho pedagógico. A ação do Estado, face a essa complexidade do sistema educacional, é renovada com a finalidade de “compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e individualidade dos cidadãos, com a persecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade – de que a educação é um instrumento essencial” (BARROSO, 2006, p. 67). Isto significa que somente com o esforço de formas democráticas de participação e decisão essa compatibilidade pode ser pensada. Por isso, para Freitas, L. (2005), trata-se de uma contrarregulação, um modo de resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade escolar, com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação e assim avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível.

Isso implica uma relação de interdependência, em que a análise integrada dos resultados de diferentes avaliações e outros fatores que compõem o conjunto de indicadores traçados possibilita a promoção de intervenções contextualizadas e adequadas às estruturas organizacionais, tendo em vista a aprendizagem dos estudantes. É um trabalho que requer o envolvimento e participação de toda comunidade educacional e que se apresenta como campo de pesquisa a ser explorado.

A LRE-DF, ao reconhecer que a avaliação do desempenho escolar é restrita, não podendo ser motivo para sanções ou premiações de gestores e profissionais da educação, desnaturaliza a força indutora do exame e possibilita a implementação de uma política tratada nesse estudo como contrarregulatória. Trata-se da adoção de medidas alternativas, que fazem da avaliação um ato de comunicação gerador de demandas e responsabilizações múltiplas, sustentadas por princípios democráticos que permitem a autovigilância e controle social nas políticas educacionais.

Para tanto, é importante que a LRE-DF possibilite a mobilização dos diferentes atores sem reduzir seu conteúdo à noção de direito à aprendizagem ou deixar brechas para que a avaliação sirva para atender as propostas privatistas, tecnicistas e autoritárias. Educação é um direito humano, sendo fundamental o respeito às singularidades dos estudantes, o que se espera de uma escola de qualidade. As avaliações externas, nesse contexto, precisam incorporar os aspectos dos insumos

e dos processos, complementados por indicadores de desempenho e de sucesso escolar.

Requer, por consequência, a substituição do enfoque das atuais avaliações externas, que deveriam incorporar essencialmente os aspectos dos insumos e dos processos, complementados por indicadores de desempenho e de sucesso escolar. Ou seja, substituiríamos

os indicadores de aprendizagem por indicadores de direito à educação. Por fim, salientamos que as mudanças no campo educacional não acontecem de forma isolada e tampouco por força da retórica política e normativa. Assim, práticas de avaliação negociada serão incorporadas quando forem fomentadas por meio de políticas públicas que, de fato, possam ser democráticas e inclusivas.

## Notas

- <sup>1</sup> Essa autora denuncia os efeitos negativos que tal iniciativa ocasionou no sistema educacional norte-americano evidenciando de que forma essas políticas “estão corrompendo os valores educativos” (RAVITCH, 2011, p.13).
- <sup>2</sup> “As ‘charters’ são escolas privatizadas que funcionam sob contrato anual que especifica metas para serem atingidas. Na visão de seus proponentes, ela deveria ser melhor que as escolas públicas já que para estes um dos graves problemas da educação se deve ao fato dela estar predominantemente nas mãos do poder público, em especial a Educação Básica” (FREITAS, L. 2011b, p. 26).
- <sup>3</sup> “A meritocracia reúne os instrumentos para a promoção de ranqueamento ou ordenamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com a finalidade de definir recompensas para professores ou para a equipe da escola (salariais) ou punições (demissão ou perda de salário admissional)” (FREITAS, L. 2011b, p. 17).

## Referências bibliográficas

- BARRETO, E. S. de S. **Avaliação na Educação Básica**: entre dois modelos. *In*: Revista Educ. e Soc. Campinas: CEDES, ano XXII, n. 75, ago. 2001, 49-66.
- BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. *In*: BARROSO, João (Org). **A regulação das políticas públicas de educação**: espaço, dinâmicas e actores. Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006, p. 41-70.
- BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BOURDIEU, P.; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. *In*: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (Orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C.. **A reprodução** - elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3ª. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 (1ª ed. – 1975).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 3/2006 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nos 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, DF, 23 dez. 1996.
- CASSETTARI, N. **Pagamento por Performance na Educação Básica**. *In*: ANPED, 31ª Reunião Anual, 2008, Caxambu. Anais eletrônicos. Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT05-4496-Int.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2011.
- CLÍMACO, M. do C. **Avaliação de sistemas em educação**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- CURY, C. R. J. **Lei de diretrizes e bases e perspectivas da educação nacional**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, 1998.

- DIAS, E. T. G. **Provinha Brasil e regulação**: implicações para o trabalho docente. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Brasília: Universidade de Brasília – UnB, 2014.
- DIAS SOBRINHO, J. **A Avaliação Institucional da Educação Superior**: fontes externas e fontes internas. Revista Avaliação, v. 3, n. 4, p. 29-35. Campinas: Editora, 1998.
- DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei \_\_\_\_/2016. Dispõe sobre a responsabilidade educacional no Distrito Federal**. Disponível em <[http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/FDE/lre\\_doc\\_final\\_fde.pdf](http://www.cre.se.df.gov.br/ascom/documentos/FDE/lre_doc_final_fde.pdf)>. Acesso em 18 de outubro de 2016.
- FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da Educação Básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. *In*: ANPED, 28ª Reunião Anual, 2005, Caxambu. Anais eletrônicos. Caxambu: ANPED, 2005. Disponível em: <[www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/gt0585int.doc](http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/gt0585int.doc)>. Acesso em: 12 set. 2011.
- \_\_\_\_\_. **Avaliação da Educação Básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. (coleção educação contemporânea).
- FREITAS, L. C. de. A “progressão continuada” e a “democratização” do ensino. *In*: VILLAS BOAS, B. M. F. (Org.). **Avaliação**: políticas e práticas. Campinas/SP: Papyrus, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Qualidade negociada**: avaliação e contra-regulação na escola pública. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial-out. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Eliminação adiada**: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p.965-987, CEDES/Campinas, 2007.
- \_\_\_\_\_. A qualidade da escola e os profissionais da educação : confiança nas relações ou cultura da auditoria (p. 279-302). *In*: CUNHA, C. Da ; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. da. **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas – SP: Autores Associados, 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Responsabilização, meritocracia e privatização**: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo CEDES no Simpósio PNE: Diretrizes para avaliação e regulação da Educação Nacional, 2011b. Versão sujeita a modificações. Disponível em: [http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz\\_freitas.pdf](http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf). Acesso em 04 de maio de 2011.
- FREITAS, L. C. [et al]. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- GATTI, B.; BARRETTO, E. S. de S. (Coords.). **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.
- RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SAVIANI, D. **A nova lei da educação (LDB)**: trajetória, limites e perspectivas. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 2006.
- VILLAS BOAS, B. M. de F. **Portfólio, Avaliação e Trabalho Pedagógico**. 6ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 2004. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).
- \_\_\_\_\_. **Virando a escola do avesso por meio da avaliação**. Campinas, SP: Papyrus, 2008. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).