

AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DA COMPETIÇÃO AOS INCENTIVOS

Sandra M. Zákia L. Sousa

Professora e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

Em consonância com o que ocorreu nas políticas educacionais em nível mundial a partir dos anos 1980, no Brasil se tem, há quase 20 anos, a emergência de iniciativas de avaliação dos sistemas públicos de ensino, apresentadas como mecanismo privilegiado de promoção da qualidade de ensino.

A avaliação pode se voltar a diferentes focos, como, por exemplo, aprendizagem, desempenho de alunos, planos, programas, projetos, currículos, instituições e, até mesmo, às próprias políticas educacionais. No entanto, a tônica nas iniciativas governamentais recaiu na avaliação em larga escala, direcionada a verificação do desempenho dos alunos, por meio de provas, sendo seus resultados interpretados como evidências da qualidade de ensino de um dado sistema, de uma dada rede ou escola.

O governo federal, a partir de 1990, passa a organizar sistemas nacionais de avaliação educacional, que são difundidos à sociedade como mecanismos voltados a subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional e a orientar a formulação de políticas visando à promoção da equidade e da melhoria da qualidade do ensino. Acompanhando o governo federal, também, governos subnacionais formulam propostas próprias de avaliação, como complementares às avaliações que se realizam em âmbito nacional. Nesse movimento, o que se dissemina, por meio da avaliação, é uma dada lógica de gestão da educação pelo Estado.

Explorar relações entre avaliação e gestão no âmbito das políticas direcionadas para a educação básica é o propósito deste texto, destacando um movimento recente que demarca uma nova fase das políticas educacionais, qual seja, a associação de incentivos aos resultados das avaliações.

Avaliação da educação básica: características

Para as considerações sobre a avaliação no contexto de reforma do Estado, explorando características que se fazem presentes de modo dominante nos

delineamentos das iniciativas do governo federal, em curso no Brasil, vou retomar de modo sucinto aspectos já divulgados em escritos anteriores, especialmente em Sousa (1997); Sousa (2001); Sousa e Oliveira (2003), Sousa e Freitas (2004).

Nesses escritos, mais do que relações entre avaliação e gestão, as iniciativas de avaliação são tratadas como ferramenta de gestão, ou seja, elas mesmas se constituem em instrumento de gestão em um contexto de reformas do Estado e mudanças na sua forma de atuação no campo das políticas públicas. Reformas do Estado abrangem um conjunto de mudanças que vêm ocorrendo tanto no que se refere à sua atuação e atribuições no campo econômico e social, quanto na organização/administração das instituições por meio das quais atua no campo das políticas públicas, implicando em transformação do funcionamento da burocracia estatal. É nesse contexto que se insere, no âmbito da administração pública, a perspectiva de “um Estado mais enxuto e mais eficiente, que prestará um serviço de melhor qualidade aos cidadãos” (PEREIRA, 1998, p. 341).

Sob tal pressuposto, nas políticas educacionais, emergem ou se fortalecem as iniciativas de avaliação, que se apresentam como promotoras de um ensino de melhor qualidade. O governo federal, por meio de suas ações, evidencia a opção por enfatizar como uma de suas principais incumbências a de avaliar o ensino. Aliás, tal incumbência tem sido divulgada como um dever, tendo em conta a legislação educacional vigente, que normatiza a educação escolar em âmbito nacional.

De fato, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) há uma série de dispositivos que centralizam na União, quase que exclusivamente, a função de proceder a avaliação dos sistemas de ensino. No art. 9º, os incisos VI, VIII e IX estabelecem como incumbências da União:

- . assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior [...];
- . assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior [...];
- . avaliar [...] os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Em relação à educação básica, dentre as iniciativas do governo federal destacam-se o Sistema Nacional de Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio

(Enem). O Saeb foi a primeira iniciativa¹ de âmbito nacional conduzida pelo executivo federal, instituído pela Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, do Ministério da Educação, em implementação² desde o início dos anos 1990. Nos anos finais de 1990, além da institucionalização do Saeb foi implantado o Enem, voltado para avaliação de desempenho de alunos que concluem esta etapa de ensino (Portaria nº 438/1998 – Ministério da Educação; Portaria nº 26/ 2006 – Ministério da Educação/Inep).

Mais recentemente, a partir de 2005, o Saeb passou a ser constituído por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). A Aneb é realizada por amostragem das redes de ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais, mantendo as características do Saeb. A Anresc, conhecida como Prova Brasil, de base censitária, tem foco nas unidades escolares urbanas.

A Prova Brasil foi idealizada para produzir informações sobre o ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. Os resultados da Prova Brasil integram o Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e, em conjunto com dados do Censo Escolar, relativos à aprovação, constituem-se em referência para a definição de metas a serem alcançadas pelas redes públicas de ensino até 2021.

Quanto às características usualmente presentes nos procedimentos adotados, destacam-se as seguintes:

- ênfase nos produtos ou resultados;
- atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino;
- dados de desempenho escalonados, resultando em classificação;
- dados predominantemente quantitativos;

¹ Freitas (2007) registra evidências da “medida-avaliação” na pesquisa, na legislação e no planejamento educacional no Brasil desde os anos 1930.

² A avaliação da educação básica veio a se constituir uma prática de gestão num percurso no qual foram decisivas as primeiras experiências de aferição do rendimento escolar em larga escala, como as que ocorreram no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural/NE), em 1981, 1983 e 1985. Também as avaliações realizadas nos anos 1987 a 1989 estiveram associadas ao desenho e implantação de um “sistema” de avaliação da educação básica que passou a ser conhecido, em 1991, como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

- destaque a avaliação externa, não articulada à auto-avaliação.

Associa-se a essas características a ampla divulgação dos resultados das avaliações na mídia, usualmente na forma de classificação das instâncias avaliadas, induzindo à comparação, em nome da necessidade de prestação de contas à sociedade.

A avaliação, pautada por tais características, tem servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma idéia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.

O princípio adotado é o de que a avaliação, orientada pelas características aqui apontadas, gera competição e a competição gera qualidade. Nesta perspectiva o Estado assume a função de estimular a produção dessa qualidade. Políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação.

Produz-se, assim, o que vem sendo denominado por alguns autores de quase-mercados em educação, que se traduzem em novas formas de oferta, regulação e financiamento da educação, onde o Estado assume como principal o papel de regulação³. Como analisa Afonso (1998, p. 160), “esta combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público que, na nossa perspectiva, explica que os governos da nova direita tenham aumentado consideravelmente o controle sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo.” Como diz Henkel, referindo-se à reforma educacional da Inglaterra, a avaliação torna-se importante para “controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público, e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada” (apud AFONSO, 1998, p. 162).

³ Oportuna análise sobre políticas contemporâneas implementadas na Inglaterra e no País de Gales, nos Estados Unidos e na Nova Zelândia, voltadas para substituição das burocracias centralizadas por sistemas de escolarização com maior diversidade de tipos de escolas, com ênfase na escolha parental e na competição entre escolas, é apresentada por Whitty e Power (2002).

Dentre as implicações da adoção de um *ethos* competitivo na prestação dos serviços públicos, Abrucio (1999, p. 189) comenta que “o modelo de competição pode levar ao que a ciência política denomina jogo de soma zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo ‘leva tudo’ (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores ‘notas’ dos consumidores ‘perde tudo’, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que esse equipamento social continue sendo o pior. Nesse jogo, no entanto, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos (POLLITT, apud ABRUCIO, 1999, p. 125), conferindo a alguns consumidores a possibilidade de ser mais cidadão do que outros”.

Como analisado em Sousa e Oliveira (2003, p. 877):

surge, assim, a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dito, podendo, portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias. As medidas cabíveis dentro dessa lógica podem ser diversas, mas, no caso da educação, os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a ela são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros.

Nessa perspectiva, em que a avaliação se concretiza como meio de gestão educacional, firmam-se marcos político-administrativos, quais sejam:

No marco administrativo, o governo federal se empenhou, ao longo dos 1990, na execução de suas políticas de avaliação, bem como no aperfeiçoamento metodológico, técnico, instrumental e operacional de suas práticas de medida, avaliação e informação.

No marco político, o aparelhamento e a prática da avaliação não prescindiram da busca de legitimidade, apoiando-se esta na difusão da idéia e na indução a um sentimento de necessidade da avaliação para qualificar a gestão da educação. (SOUSA; FREITAS, p. 170)

Dentre outros, um dos reflexos destes marcos nos governos subnacionais é a crescente adesão à idéia da avaliação em larga escala, induzindo à organização de sistemas próprios de avaliação, que, no entanto, precisam ser analisados na tensão entre maior autonomia na gestão de suas políticas educacionais e resposta ao poder regulador do governo federal.

A avaliação, inserida no processo de reforma da administração pública, propiciou o aumento do poder de regulação do Estado central. Como diz Freitas:

A descentralização redefinida com as reformas constitucionais e a condução pragmática da reforma administrativa gerencial no pós-1994 configuraram, no setor educação, uma intervenção estatal no sentido da re-centralização político-administrativa, especialmente na tomada de decisão e no controle de resultados. O gerencialismo se alastrou nesse setor, verificando-se: forte indução, pelo Estado central, da municipalização do ensino fundamental, especialmente por meio de medidas concernentes a financiamento e definição de competências dos âmbitos administrativos; maior presença da administração central na unidade escolar por meio de programas e projetos justificados pela função supletiva e de apoio técnico da União, para o que foi estratégica a propalada autonomia da escola; juridificação da educação básica pela instância central; práticas sistemáticas de avaliação de sistemas e exames; centralização de informações educacionais. (FREITAS, 2007, p. 192)

De qualquer modo, o que se constata é uma tendência de governos estaduais organizarem seus sistemas de avaliação, evidenciando uma adesão à idéia da necessidade da avaliação para qualificar a gestão da educação.

Iniciativas de governos estaduais: alguns dados

No âmbito dos sistemas estaduais de ensino básico, várias iniciativas vêm sendo desencadeadas, especialmente a partir dos anos finais da década de 1990, usualmente caracterizadas por avaliações universais de suas escolas, por meio de aplicação de provas aos alunos de 4^a e 8^a séries e do 3^o ano do ensino médio, com frequência bianual. Cotejando as propostas em curso nota-se grande similaridade nos delineamentos adotados pelos sistemas de avaliação, os quais tendem a assumir na elaboração dos itens das provas os Parâmetros Curriculares Nacionais e a matriz de referência do Saeb.

Mapeamento feito por Lopes (2007), sobre as iniciativas em realização no ano de 2007, indica que 14 das 27 unidades federadas possuem sistemas próprios de avaliação vigentes, conforme dados do quadro que se segue.

Ano de criação do Sistema de Avaliação da Educação, tipo de avaliação realizada e vigência do programa

Estado	Ano de criação do Sistema ou Programa de Avaliação	Tipo de Avaliação	Vigência
Ceará	1992	Desempenho do Aluno e Institucional	Sim
Mato Grosso do Sul	1993	Desempenho do Aluno	Não
Paraná	1995 2005	Desempenho do Aluno Institucional	Não Sim
Rio Grande do Sul	1996	Desempenho do Aluno	Sim
São Paulo	1996	Desempenho do Aluno	Sim
Bahia	1998	Desempenho do Aluno	Não
Espírito Santo	2000	Desempenho do Aluno	Sim
Goiás	2000	Desempenho do Aluno e do Professor	Sim
Maranhão	2000	Desempenho do Aluno	Sim
Minas Gerais	2000	Desempenho do Aluno	Sim
Pernambuco	2000	Desempenho do Aluno	Sim
Rio de Janeiro	2000	Desempenho do Aluno e Gestão Escolar	Sim
Alagoas	2001	Desempenho do Aluno	Sim
Tocantins	2001	Desempenho dos Profissionais da Educação	Sim
Acre	2002	Institucional	Sim
Sergipe	2004	Desempenho do Aluno e do Professor	Sim

Fonte: LOPES (2007).

Embora a avaliação de sistemas educacionais venha se apresentando como importante instrumento de gestão da educação em âmbito nacional e das unidades federadas, capaz de contribuir para a promoção da qualidade de ensino, poucas informações se tem sobre como os seus resultados vêm sendo utilizados para a formulação e implementação de políticas educacionais. Além disso, há carência de evidências acerca de como a lógica competitiva vem se arraigando nos sistemas escolares, assim como sobre as respostas que vêm sendo dadas pela população aos “sinais de mercado” (FLETCHER,1995).

Sem dúvida, no ciclo de avaliação de políticas públicas, a etapa mais desafiadora é a apropriação de seus resultados para a gestão das políticas e programas. Visando conhecer o delineamento assumido em propostas estaduais de avaliação e, particularmente, como os

gestores estão utilizando os resultados para decisões acerca das políticas educacionais, realizou-se uma pesquisa⁴ que teve como propósitos:

- caracterizar e cotejar iniciativas implementadas por diferentes Unidades Federadas, buscando compreender seus pressupostos e contornos;
- analisar como os resultados produzidos pela avaliação vêm informando a formulação e implementação das políticas educacionais dos estados focalizados pelo estudo.

Em uma primeira fase, a pesquisa abrangeu os sistemas de avaliação dos cinco estados, a saber: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo.

A investigação partiu do entendimento de que os sistemas de avaliação precisam ser compreendidos para além de suas propostas, buscando-se verificar como podem desencadear, nas redes de ensino, um conjunto de iniciativas, ou, por outras palavras, qual sua potencialidade para colocar-se como um marco de política educacional.

Portanto, investigar possíveis conseqüências das avaliações na formulação das políticas e nas rotinas das escolas, ou melhor, sobre como vão se forjando as diretrizes e prioridades governamentais bem como o currículo das escolas submetidas a esses processos foi o foco principal dessa investigação.

No âmbito deste texto, o propósito não é apresentar o delineamento e resultados da referida pesquisa, mas apenas destacar algumas pistas dela decorrentes que contribuem para elucidar a questão da apropriação dos resultados das avaliações e de eventuais impactos da avaliação no sentido de sua concretizar uma dada lógica de gestão dos sistemas educacionais.

As informações obtidas permitem afirmar que são muitas as expectativas declaradas pelos gestores acerca das contribuições das avaliações, que vão desde conseqüências na formulação e execução das políticas educacionais até influências na gestão e currículo das escolas. Ao que parece, o que se busca são alternativas de avaliação que se mostrem capazes de contribuir para a formulação de políticas e gestão do sistema, bem como para subsidiar o planejamento escolar.

⁴ Pesquisa intitulada *Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados*, desenvolvida em conjunto com Romualdo Portela de Oliveira, concluída em 2007, contou com apoio da Fapesp.

No entanto, as informações coletadas sobre uso dos resultados da avaliação na formulação e implementação de políticas indicam serem esses tênues ou inexistentes. O gerenciamento do sistema tende a apoiar-se nas estruturas burocráticas não se orientando pelos resultados de desempenho escolares.

Usualmente, há pouca utilização das informações que vêm sendo produzidas, problema este que está relacionado tanto aos delineamentos que vêm sendo adotados nas avaliações como aos procedimentos de difusão dos resultados. Há, por exemplo, uma indefinição em relação a quem se espera seja o usuário das informações produzidas: os gestores e/ou os profissionais da escola e/ou a comunidade escolar? Isso tem decorrência tanto para o tipo de avaliação que vai ser feita quanto para o modo como os resultados vão ser interpretados e divulgados. Se a perspectiva é a apropriação dos resultados pela escola, do modo como vem se dando sua comunicação o que se observa, usualmente, é que as escolas têm dificuldade, até mesmo de ler e compreender os resultados produzidos pelo sistema de avaliação, portanto, como utilizá-los? Antes disso, há que se considerar que as escolas não se sentem envolvidas no processo de avaliação.

Outra limitação é que, usualmente, a idéia de qualidade que vem sendo forjada tem se restringido à apreciação do desempenho do aluno, sem que este seja interpretado à luz de condições intra e extra escolares. Embora se levante um conjunto de informações sobre variáveis do contexto escolar e até mesmo das condições de vida dos alunos, estas são pouco exploradas em seu potencial explicativo acerca de eventuais diferenças de rendimento escolar identificadas no interior do sistema.

As evidências trazidas a partir da análise das iniciativas das práticas vigentes nestes cinco estados permitiram afirmar que ainda não se constitui realidade a relação entre avaliação e implementação de medidas de melhoria da qualidade do ensino, e ainda:

A dimensão de controle da qualidade de ensino parece que, nos casos estudados, tende a não se concretizar seja por meio da gestão, da racionalização de recursos ou de medidas de políticas específicas a partir dos resultados da avaliação. Mesmo a competição que parece ser estimulada com algumas medidas (premiação, gratificação) parece que não tem tido poder indutor sobre o conjunto das escolas da rede. (SOUSA; OLIVEIRA, 2007, p. 201)

Embora se constate que a implementação da avaliação dos sistemas de ensino seja uma tendência em consolidação no cenário educacional brasileiro, as informações disponíveis

acerca do uso de seus resultados permitem supor que estas têm se limitado, em essência, a informar os formuladores e implementadores de políticas, os profissionais das escolas e a sociedade em geral sobre o baixo rendimento dos alunos.

Portanto, o poder de controle e indução subjacente aos delineamentos adotados pelos gestores não se concretizou até o momento. Também, a avaliação que se apresentou em nome da promoção da qualidade não tem sido capaz de contribuir para alterar o baixo rendimento apresentado pelos alunos. Tomando-se como referência os resultados obtidos pelos alunos nas provas, sejam as aplicadas pelo governo federal, sejam as aplicadas pelos estados, o que se ratifica é o baixo rendimento, considerando-se as expectativas definidas quanto ao desempenho esperado no decorrer da trajetória escolar.

É nessa conjuntura que entram em pauta nas propostas de uso de incentivos baseados nos resultados da avaliação.

Associação entre avaliação e incentivos: a nova onda das políticas educacionais

O reconhecimento do fraco poder indutor da avaliação tem impulsionado iniciativas de vinculação de seus resultados a incentivos. Embora alguns estados já recorressem a premiações e gratificações para estimular as escolas a buscarem garantir melhor desempenho de seus alunos, estas passam a se inscrever nas políticas com nova roupagem, por meio de contratos de gestão.

Até o momento a oferta de incentivos não se apresentava como elemento estruturante das políticas educacionais, havendo registros de iniciativas isoladas ou pontuais de premiação de escola, professores ou alunos.

A estratégia de pressão, até então explorada, seja pelo governo federal, seja por governos estaduais, é a de dar visibilidade pública aos ranqueamentos, que, possivelmente, gera constrangimentos aos “mal classificados”, no entanto, ao que parece, vem tendo um potencial limitado de induzir ações.

Ravela (2003), ao comentar sobre uso dos resultados das avaliações previstos nas propostas de países da América Latina, caracteriza duas tendências, que denomina uso de “baixo risco” e uso com “conseqüências fortes”⁵. Associa ao “baixo risco” a avaliação com

⁵ Ilustrando o uso de resultados da avaliação com “conseqüências fortes” Ravela (2003) dá destaque às propostas do Chile e Bolívia.

finalidade formativa e a “conseqüências fortes” o uso dos resultados como mecanismo para aplicação de incentivos e sanções às escolas, tendência esta apoiada por políticos e economistas⁶, sob o argumento de mobilizar profissionais da escola e alunos a buscarem melhores desempenhos nas provas. Em contrapartida, os críticos, que apóiam a avaliação com propósito formativo, argumentam que a excessiva valorização das provas distorce as finalidades da educação, fortalece um conceito que reduz avaliação educacional a medida de desempenho e conforma os currículos escolares⁷. Carnoy, tendo como referência o caso chileno, assinala que “a criação de um mercado competitivo no setor educativo não teve impacto na melhoria da qualidade do sistema, mas aumentou as desigualdades” (apud RAVELA, 2003, p. 15).

As evidências que começam a se delinear no caso brasileiro indicam que a tendência é caminharmos para o uso dos resultados das avaliações com “conseqüências fortes”, conforme expressão empregada por Ravela (2003), intensificando a perspectiva de responsabilização.

Se considerarmos a análise feita por Brooke (2006) sobre o futuro das políticas de responsabilização no Brasil, tendo em conta experiência de outros países, particularmente dos Estados Unidos, é possível afirmar que gradualmente vêm sendo viabilizados os ingredientes necessários para sua implantação. São eles:

1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade);
2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação);
3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais

⁶ É ilustrativa a posição divulgada na imprensa pelo economista Marcelo Néri, ao tratar dados incentivos com vistas à “tornar o mercado de professores do ensino público competitivo na atração dos melhores profissionais”. Diz ele: “Cabe priorizar, no caso brasileiro, estruturar uma política a todos os professores observando a sua performance e dos seus alunos. Esta política atrairia os melhores profissionais para a área de magistério do ensino público básico, melhorando assim a qualidade média dos professores. De muito pouco adianta o desenho dos melhores mecanismos de incentivo possíveis se o indivíduo não tem o potencial, ou a qualificação necessária para a tarefa. Mas, por outro lado, não se pode excluir a priori os que estão na carreira destes benefícios. Incentivos como condicionar o salário dos professores ao desempenho dos alunos, reduzir de alguma forma a estabilidade da carreira, ou qualquer outra forma de premiação/punição que se possa pensar são políticas, devem ser postas em prática de forma a atrair melhores quadros”. (NÉRY,2007)

⁷ Inerente a essa discussão há que se considerarem os debates e propostas sobre carreira docente e estruturas salariais (incluindo gratificações e possibilidade de diferenciação salarial), que incorporam como um relevante indicador o desempenho dos alunos. Os critérios tradicionalmente utilizados para progressão na carreira, tais como a titulação e formação, tendem a se alterar, contemplando possibilidades salariais diferenciadas. Ver Morduchowicz (2003).

escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente conseqüências). (BROOKE, 2006, p. 379)

No caso brasileiro dispomos dos três primeiros ingredientes e já se observam movimentos em direção ao estabelecimento de critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos. A iniciativa mais clara nessa direção vem sendo implementada na rede estadual de São Paulo, divulgada no Portal do Governo do Estado nos seguintes termos:

A Secretaria Estadual de Educação anunciou a implantação de um sistema de avaliação que tem como objetivo valorizar o trabalho de cada equipe escolar (diretor, professores, coordenadores e funcionários). A avaliação levará em conta as taxas de aprovação / reprovação de cada escola, dados de avaliações externas (como o Saesp, o Saeb e a Prova Brasil) e também vai levar em conta indicadores que comprovadamente afetam a qualidade do aprendizado, como a assiduidade dos professores e estabilidade da equipe na escola.

“A idéia é comparar a escola em relação a ela mesma considerando sua evolução em relação ao seu ponto de partida, valorizando a equipe que lá trabalha”, diz a secretária Maria Helena Guimarães de Castro. [...] As equipes escolares que cumprirem as metas receberão incentivos financeiros. Serão definidos incentivos especiais para as escolas que estiverem em situação mais desfavorável, sobretudo nas que se localizam em áreas de alta vulnerabilidade social.⁸

Um ano depois de ter assumido o cargo, a secretária estadual da Educação está em vias de enviar para a Assembléia Legislativa, o projeto de lei que cria um bônus em dinheiro para professores e funcionários das escolas públicas, conforme matéria publicada em 26 de julho de 2008:

Após meses de negociação no Executivo, o benefício chegou ao formato final, disse ontem a secretária de Educação, Maria Helena Guimarães.

O bônus aos servidores será pago com base no desempenho de suas escolas no Idesp, índice criado pela atual gestão que alia taxas de reprovação ao desempenho dos alunos no Saesp (exame estadual).

Cada unidade tem uma meta de melhora anual. Se atingida, todos os profissionais da escola ganham o valor máximo do bônus. As exceções serão os educadores que

⁸Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br>. Acesso em 20 de agosto de 2007.

ultrapassarem um patamar de faltas sem justificativa, estipulado pela secretaria. (PROFESSOR QUE FALTAR EM EXCESSO ...,2008)

Assim, uma questão da maior relevância e oportunidade para a pesquisa em educação é: que conseqüências trarão as políticas que associam avaliação e incentivos? Também importante é acompanhar eventuais desdobramentos do IDEB, que, nos moldes do IDESP, poderá vir a ser utilizado por gestores estaduais e municipais para implantação de incentivos.

Comentando ser a política de incentivos algo novo nas políticas educacionais, Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 1.009) assinalam:

Desde 2005, o governo federal tem colocado na ordem do dia o tema da política de transparência e de incentivos, ainda que, por enquanto, em termos simbólicos. Referimo-nos à divulgação dos resultados do ENEM por escola, à aplicação da Prova Brasil, à disponibilização de seus resultados por escolas e por redes de ensino e à recente construção do IDEB e de sua divulgação por escola e por rede de ensino em cada município. [...] O elemento de novidade da política educacional é a política de incentivos, de modo que a avaliação tenha conseqüências.

São poucos os estudos disponíveis que tratam de iniciativas dessa natureza e ainda não há elementos que permitam concluir acerca de seus impactos. Martin Carnoy e Susana Loeb (2004) realizaram nos Estados Unidos pesquisa que analisou variações dos indicadores educacionais dos alunos, associadas à implementação de sistemas de responsabilização pelos resultados, abrangendo todos os alunos dos estados daquele país. Os resultados não foram conclusivos.

Ao ponderar sobre a adoção de “incentivos”, como instrumento e política de Estado, Casassus (2007) alerta para seus possíveis efeitos, como diminuir a dignidade do docente, minar sua motivação intrínseca, enrijecer os currículos e destruir vínculos entre professores e alunos.

Comentando modalidades de avaliação, Fletcher (1995), ao se referir ao monitoramento do rendimento, observa que esta modalidade de avaliação supõe a escolha dos tipos de sanções econômicas, políticas ou regulamentares que serão utilizadas como incentivos. Aponta limitações dessa prática, como o eventual estreitamento do currículo das escolas que visam adaptarem-se às exigências do sistema de monitoramento e a possível

exacerbação de diferenças cognitivas entre as comunidades ricas e pobres, urbanas e rurais, reforçando as disparidades sociais existentes.

Não são raros na literatura os alertas quanto aos riscos da assimilação do conceito de quase-mercado na gestão dos sistemas educacionais, em relação aos impactos na segmentação de professores e escolas, podendo ser intensificadas as desigualdades educacionais e sociais.

No entanto, ao que parece, é nessa direção que estamos caminhando, e desse modo, condicionando o próprio significado e finalidades da avaliação educacional.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. [Rio de Janeiro]: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

AFONSO, A. J. **Políticas educativas e avaliação educacional**: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). [Minho]: Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia/Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Portaria nº 26, de 23 de março de 2006. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 24 mar. 2006, Seção 1, p. 31-33.

_____. **Portaria nº 1.795**, de 27 de dezembro de 1994. Portaria do Ministério da Educação e Cultura, publicada no Diário Oficial da União em 28 de dezembro de 1994)

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CARNOY, M. LOEB, S. **A responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos?** Uma análise entre os estados dos EUA. [Santiago do Chile:PREAL], abr. 2004.

CASASSUS, J. El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 71-79, jan./abr. 2007.

FLETCHER, P. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 11, p. 93-112, jan./jun. 1995.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

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

MORDUCHOWICZ, A. **Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes**. [Santiago do Chile: PREAL/FLASCO], jun. 2003. (Série Preal Documento, n. 23).

NÉRI, M. Contra-avaliação educacional: percepções peruanas. **O Valor**, [Boletim Semanal do Instituto Millenium de 20 de julho de 2007, internet], 17 jul. 2008.

PROFESSOR QUE FALTAR EM EXCESSO perderá o direito do bônus por desempenho. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. C-5, 26 jul. 2008.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília, DF: Enap, 1998.

RAVELA, P. **Como os sistemas nacionais de avaliação educativa da América Latina apresentam seus resultados**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, [Santiago do Chile], maio 2003. (Série Preal Documentos, 22).

SÃO PAULO (Estado). **Escolas estaduais terão metas e incentivos a partir de 2008**. São Paulo, 20 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2007.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação e políticas educacionais: iniciativas em curso no Brasil. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. (Org.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: UEL, 2001. p. 69-100.

SOUSA, S. M. Z. L. Ensino fundamental: avaliando as políticas de avaliação educacional. Mesa-redonda. In: SEMINÁRIO AVALIAR PARA QUÊ?, Brasília, DF, 8 abr. 2003. **Anais...** Brasília, DF: MEC/Inep, 2003.

SOUSA, S. M. Z. L.; FREITAS, D. N. T. de. Políticas de avaliação e gestão educacional – Brasil, década de 1990 aos dias atuais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 40, p. 165-186, dez. 2004.

SOUSA, S. Maria Z. L.; OIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n 84, p. 873-895, set. 2003.

SOUSA, S. M. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. de. **Sistemas de avaliação educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados**. Relatório de pesquisa apresentado à Fapesp. São Paulo, jul. 2007.

WHITTY, G. Controle do currículo e quase-mercados: a recente reforma educacional na Inglaterra e no País de Gales. In: WARDE, M. J. (Org.) **Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas**. São Paulo: PUC: Cortez, 1998.

WHITTY, G.; POWER, S. The school, the state and the market: the research evidence updated. **Currículo sem Fronteiras**, v. 2, n. 1, p. 15-40, jan./jun. 2002.