



<https://doi.org/10.18222/ae.v36.11054>

USOS DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS ESTADUAIS: AMPLIAÇÃO DE POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY

 FABIO PERBONI^I

 CRISTIANO AMARAL GARBOGGINI DI GIORGI^{II}

^I Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, Brasil; fabioperboni@ufgd.edu.br

^{II} Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), Presidente Prudente-SP, Brasil; utopico92@gmail.com

RESUMO

Nas últimas décadas, processos de reformas do Estado foram marcados, no campo educacional, por lógicas privadas de gestão implementadas nos sistemas públicos. Este artigo, recorte de pesquisa mais ampla que analisou avaliações próprias das redes estaduais de educação básica, se debruça sobre os usos dos resultados para definição de políticas públicas. Recorre à pesquisa documental para criar categorias que caracterizam os usos dos resultados na definição de políticas. O entretanto de 2003 a 2014 justificase por captar as tendências das avaliações estaduais, diante da instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Constata-se crescente vinculação entre resultados das avaliações e premiação das escolas e/ou bonificação dos profissionais da educação.

PALAVRAS-CHAVE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO • SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA • AVALIAÇÃO EXTERNA DOS SISTEMAS DE ENSINO.

COMO CITAR:

Perboni, F., & Di Giorgi, C. A. G. (2025). Usos das avaliações externas estaduais: Ampliação de políticas de accountability. *Estudos em Avaliação Educacional*, 36, Artigo e11054. <https://doi.org/10.18222/ae.v36.11054>

USOS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS ESTATALES: AMPLIACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY

RESUMEN

En las últimas décadas, los procesos de reforma del Estado fueron marcados, en el ámbito educativo, por lógicas privadas de gestión implementadas en los sistemas públicos. Este artículo, parte de un proyecto de investigación más amplio que analizó las evaluaciones de las redes estatales de educación básica, se centra en el uso de los resultados para la definición de políticas públicas. Utiliza la investigación documental para crear categorías que caracterizan los usos de los resultados en la definición de políticas. El período de tiempo de 2003 a 2014 se justifica por capturar las tendencias de las evaluaciones estatales, dado el establecimiento del Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [Índice de Desarrollo de la Educación Básica] (Ideb). Se constata un vínculo cada vez mayor entre los resultados de las evaluaciones y la premiación de las escuelas y/o bonificaciones para los profesionales de la educación.

PALABRAS CLAVE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN • SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA • EVALUACIÓN EXTERNA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS.

USES OF STATE-LEVEL EXTERNAL ASSESSMENTS: EXPANSION OF ACCOUNTABILITY POLICIES

ABSTRACT

In recent decades, state reform processes in the field of education have been marked by private management practices implemented in public systems. This article, drawn from a broader research that analyzed the assessments of state basic education networks, focuses on how the results of these assessments are used to define public policies. The documentary research method is adopted to develop categories that characterize the uses of these results in policy-making. The period between 2003 and 2014 was selected as it captures trends in state-level assessments following the implementation of the Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [Primary Education Development Index] (Ideb). The findings indicate a growing link between assessment results and school reward schemes and/or performance-based bonuses for education professionals.

KEYWORDS PUBLIC POLICIES IN EDUCATION • NATIONAL BASIC EDUCATION ASSESSMENT SYSTEM • EXTERNAL EVALUATION OF EDUCATION SYSTEMS.

Recebido em: 12 MARÇO 2024

Aprovado para publicação em: 1 ABRIL 2025



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY.

INTRODUÇÃO

Para caracterizar as avaliações desenvolvidas no âmbito das redes estaduais de educação, foram analisados todos os 26 estados e o Distrito Federal, por meio de informações disponibilizadas nos endereços eletrônicos das Secretarias Estaduais de Educação (SEEs), complementadas por informações obtidas diretamente delas.

A definição do recorte temporal de 2003 a 2014 partiu da hipótese não confirmada de que a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), como parte do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), seria um mecanismo que desestimularia os estados e o Distrito Federal (DF) a criarem e/ou ampliam seus sistemas próprios de avaliação. Uma primeira constatação indica que o processo de implementação das avaliações externas nas redes estaduais de educação básica tem contínua ampliação em relação ao número de estados que instituem seus próprios sistemas de avaliação. Também se observa que os processos próprios de avaliação dos estados se complexificam e passam a constituir eixo central das políticas educacionais, influenciando ações, mobilizando os discursos, a destinação de recursos, entre outros aspectos. Torna-se, portanto, um elemento de controle da gestão escolar e dos sistemas de ensino.

Há que considerar que esse processo é fragmentado e marcado por descontinuidades nos 22 estados onde foram aplicadas avaliações externas em larga escala no período analisado. Destarte, embora os processos tenham sido caracterizados por interrupções na aplicação das provas e alterações na nomenclatura, a metodologia e/ou o conteúdo foram mantidos. Por outro lado, também foram identificadas mudanças significativas na formatação geral dos sistemas de avaliação, sem alterações em sua denominação.

Os Sistemas Estaduais de Educação utilizam diversos instrumentos na gestão de suas escolas e convivem com provas de mérito aplicadas a docentes, bônus vinculados aos resultados das escolas nas provas de proficiência dos alunos, indicadores de desempenho e outros mecanismos que se baseiam nos resultados das avaliações. O uso desses mecanismos é igualmente diversificado. Identificamos práticas que utilizam esses resultados para definir premiação aos alunos, bonificação ou vinculação à remuneração de docentes e outros profissionais da educação e, ainda, a distribuição de recursos materiais ou financeiros às escolas – geralmente para aquelas com melhores resultados. Entretanto há processos de apoio às escolas com piores desempenhos, que recebem recursos financeiros e assistência técnica.

A partir do conjunto de informações derivadas das avaliações estaduais analisadas nesta pesquisa,¹ identificamos os usos atribuídos a elas e classificamos ao menos cinco tipos de premiação instituídos pelos governos estaduais. O primeiro

1 Parte das informações constantes neste texto derivam da pesquisa de doutorado de Perboni (2016).

tipo envolve premiações não diretamente vinculadas aos resultados dos alunos nas provas. O segundo estabelece premiação com base em metas atreladas a índices de desempenho que, por princípio, incorporam outros elementos em sua composição, como o fluxo escolar. O terceiro grupo premia diretamente os alunos, distribuindo prêmios aos que obtêm os melhores desempenhos nas avaliações. O quarto tipo de premiação também considera os resultados das avaliações, mas se diferencia por incluir outros fatores, como ocorre nos estados de Minas Gerais e Pernambuco, que estabelecem uma contratualização de metas com as escolas. Por fim, classificamos um quinto tipo de premiação que se vincula aos resultados, mas contempla tanto as escolas com melhores desempenhos quanto aquelas com piores resultados, justificando a necessidade de melhorias nestas últimas.

Para explorar essa diversidade e os dados coletados, a análise está estruturada em cinco seções. Esta breve introdução constitui a primeira delas. A segunda, intitulada “Reformas do Estado, regulação e *accountability*”, aborda elementos conceituais, as reformas e suas influências sobre as políticas educacionais, explorando os conceitos de regulação e *accountability*. Na terceira seção, denominada “*Accountability* e responsabilização nos Sistemas Estaduais de Educação no Brasil”, dialogamos com a produção nacional sobre as avaliações externas em larga escala instituídas nos estados. A quarta seção, “Avaliações externas nas redes estaduais”, apresenta os dados das avaliações estaduais, com destaque para os mecanismos de premiação e/ou bonificação vinculados aos seus resultados. Na quinta e última seção, tecemos algumas “Considerações finais”.

REFORMAS DO ESTADO, REGULAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Nesta seção, apresentamos uma síntese conceitual de *Reforma do Estado*, *regulação* e *accountability*, considerando a importância desses termos para a compreensão da relação que se estabelece entre as avaliações externas em larga escala e a implementação de novas formas de controle das instituições educacionais, transformando radicalmente as políticas educacionais.

Elementos centrais das reformas do Estado se intensificaram após a década de 1980, modificando o funcionamento da administração pública em diferentes países do mundo. Constantemente, utiliza-se o termo “reformas” para qualificar o processo de mudanças ocorrido nas últimas décadas. Porém esse conceito permanece com seu significado implícito, pois não é discutido e, quando explicitado, apresenta diversidade de sentidos. Para Afonso (2009, p. 52), o uso do termo “reformas” aplicado à educação implica “considerar uma variedade de iniciativas que visam alterações no alcance e na natureza da educação pré-escolar e escolar, passando por mudanças nos conteúdos e currículos e nas formas de seleção, orientação e creditação”.

Enquanto uma perspectiva se refere a uma “reforma global, em que objetivos importantes devem ser atingidos simultaneamente e de modo coerente”, um terceiro posicionamento, mais pragmático, considera que “as reformas são apenas projetos mais circunscritos que têm em vista renovar, melhorar ou redirecionar as instituições educativas sem preocupação de promover mudanças radicais” (Afonso, 2009, p. 55).

Cada uma dessas perspectivas parte de diferentes abordagens, com fundamentações teóricas diversas. Algumas concebem as reformas como algo mais amplo, outras como um conceito mais restrito. Há ainda aquelas que as apresentam como um fenômeno externo às escolas e centralmente planejado, ou, ao contrário, como um processo interno. Afonso (2009, p. 56) destaca que “não só parece não haver um consenso sobre o que é uma reforma educativa como, frequentemente, este conceito se confunde com outros aparentemente próximos”.

As reformas educativas podem ser entendidas como resposta pragmática à crise da educação pública. “Não indo, porém, às causas mais profundas da crise educacional, as reformas transformam-se, com alguma frequência, numa espécie de círculo vicioso” (Afonso, 2009, p. 57). Mesmo que apresentem alguns efeitos positivos, elas geram contradições e dilemas que afetam sua eficácia e levam à busca por novas soluções, resultando em um “estado permanente” de reformas.

No caso da educação, Barroso (2005) elenca como exemplos desse processo a descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha da escola pelos pais, o reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, a diversificação da oferta escolar (para cada público, uma escola), a contratualização da gestão escolar e a prestação de determinados serviços. Dessa forma, práticas de gestão/administração da educação vêm sendo permeadas pela discussão sobre a forma como se relacionam as diferentes instâncias extra e intraescolares na articulação com o trabalho dos professores.

Sob uma perspectiva mais radical, Boron (2003) afirma ser equivocado o uso do termo “reformas”. Para tanto, fundamenta-se na ideia de que o neoliberalismo e sua proposta de reforma do Estado na América Latina e no Caribe não se enquadram no conceito, pois se trata da destruição de processos e formas de organização, e não de sua modificação (Boron, 2003, p. 50). Cabe ressaltar que essa perspectiva mais radical não é hegemônica entre os estudiosos do tema. No nosso caso, assumimos que existe uma alteração na forma de atuação do Estado que modifica processos e formas de controle. Por esse motivo, é importante ponderar também sobre os conceitos “regulação” e “*accountability*”.

Segundo Barroso (2005), o termo “regulação” designa uma nova forma de intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Embora se apresente mais flexível quanto aos processos, é mais rígido na avaliação dos resultados. Na

perspectiva do autor, a regulação é um elemento importante para o sistema educativo, pois possibilita, ao mesmo tempo, sua manutenção e transformação, garantindo que escolas diferentes, mas pertencentes a um mesmo sistema de ensino, sigam as mesmas diretrizes. Esse processo inclui não apenas a formulação de regras, mas também mecanismos para assegurar que sejam seguidas por todos (Barroso, 2005).

A regulação atua de forma bastante complexa, pois articula manutenção e transformação. Para um sistema continuar funcionando, é necessário que ele se modifique e se adapte. Dessa maneira, a implantação dos sistemas avaliativos constitui uma forma de regulação, pois, por meio deles, são impostos os conhecimentos que deverão ser valorizados e aqueles que serão desprestigiados.

Entretanto o termo comporta múltiplos significados, dependendo de vários fatores, como a localidade em que é utilizado e o contexto histórico ao qual está associado. Um primeiro sentido do termo aparece vinculado “ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e sua modernização”, principalmente no “contexto linguístico francófono e em países onde ainda predomina uma administração muito centralizada e burocratizada” (Barroso, 2005, p. 732). Nessas localidades, a

. . . referência à “regulação” aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma “nova administração pública” que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. (Barroso, 2005, p. 732).

Em outro contexto, “a ocorrência do termo regulação aparece predominantemente associada, por oposição, ao conceito de ‘desregulação’” (Barroso, 2005, p. 732), marcando, assim, uma ruptura entre regulação/desregulação. Isso é mais comum no contexto linguístico anglo-saxônico e, principalmente, em países onde se verificaram mudanças políticas de caráter conservador e neoliberal.

Para Reynaud (1988), há três tipos de regulação: de controle, de autonomia e em conjunto. No contexto do modelo neoliberal desenvolvido no Brasil, a que tem prevalecido é a regulação por controle. Nela, as regras são impostas às escolas e vêm de uma esfera de poder superior, o que acaba por determinar o salário e a autonomia, fazendo com que as decisões mais importantes para a escola não sejam tomadas interna ou coletivamente. Trata-se de uma regulação exercida por uma autoridade legítima. No caso brasileiro, o Estado normalmente ocupa uma posição hierárquica superior.

É importante, contudo, atentarmos para algumas considerações de Barroso (2005). A regulação é parte constitutiva de qualquer sistema e tem por objetivo assegurar o equilíbrio e a coerência, mas também a transformação desse mesmo

sistema. Esse processo de regulação compreende não apenas a produção de regras normativas, “mas também o (re)ajustamento da diversidade de ações dos actores em função dessas mesmas regras” (Barroso, 2005, p. 735).

Desse modo, a regulação não é um processo único, automático e previsível; ao contrário, constitui-se como um resultado de múltiplos fatores. Considerando a diversidade de sujeitos que atuam na complexa organização dos sistemas educacionais, do nível micro da sala de aula ao nível macro das definições das políticas públicas educacionais em âmbito nacional, existem múltiplas regulações “a que o sistema está sujeito (por parte dos professores, dos pais, da comunicação social, e de outros agentes sociais) e que torna[m] imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração” (Barroso, 2005, p. 736). Podemos, portanto, utilizar o conceito de “multirregulação”.

Essa consideração abarca a complexidade dos sistemas de ensino e, de certa forma, remete à reflexão sobre os efeitos das reformas educacionais. Em especial, quando analisamos as modificações oriundas das avaliações externas em larga escala e seus efeitos sobre as escolas, seus resultados podem ser muito diferentes do que planejam seus formuladores, em geral situados na cúpula da administração dos sistemas de ensino ou até mesmo fora deles, em entidades, fundações ou empresas contratadas para gerir o processo.

Outro conceito constantemente associado aos sistemas de avaliação é o “*accountability*”, apresentado como sinônimo de responsabilização ou prestação de contas, mas que também possui outros significados, como controle, transparência e fiscalização.

Compreendendo *accountability* como o controle sobre a escola e a prestação de contas do trabalho realizado, depreende-se que ele pode se desenvolver de forma variada. Nas décadas de 1980 e 1990, acentuou-se em diferentes partes do mundo com uma abordagem gerencial (*management approach*), cuja fundamentação consiste em “esforços sistemáticos para criar escolas com finalidades bem definidas, eficientes e eficazes através da introdução de procedimentos administrativos mais racionais” (Maroy & Voisin, 2013, p. 14).

Na esteira da promoção da autonomia dos estabelecimentos escolares e de um processo de descentralização/desconcentração, testemunhamos o desenvolvimento de novas ferramentas de gestão e de controle à distância do desempenho das organizações e dos atores educacionais. Em diferentes graus e de diversas maneiras, mas de forma cada vez mais visível, os Estados tornam-se “Estados avaliadores” (Neave, 1998), cujos sistemas de indicadores nacionais implantados lhes permitem “dirigir” o sistema, “controlar” melhor o processo e o funcionamento das escolas ou dos órgãos de gestão escolar de nível intermediário (Maroy & Voisin, 2013, p. 882).

As políticas de *accountability* podem ser classificadas de acordo com os mecanismos adotados. Assim, temos formas com “grandes desafios” (*high stake*) ou “duras”, em que sanções ou incentivos geram consequências significativas para os atores; “inversamente, quando esses mecanismos de sanções são mais brandos ou não existirem, fala-se de *accountability* com fracos desafios (*low stake*) ou ‘fraca’ (*weak*)” (Maroy & Voisin, 2013, p. 887).

Na realidade brasileira, as políticas de avaliação da educação básica estão cada vez mais presentes e seguem a mesma lógica que, em outros países, influencia, de forma variada, o cotidiano das escolas. Essas políticas podem ser classificadas em três gerações, diferenciadas pelos mecanismos de controle crescentes que acompanham as avaliações externas e em larga escala (Bonamino & Sousa, 2012). A primeira geração pode ser caracterizada pelo objetivo de acompanhar a qualidade da educação. No entanto os resultados das avaliações não são utilizados ou retornados para a escola, servindo mais para o diagnóstico do sistema. Para atingir esse objetivo, as provas de caráter amostral são suficientes do ponto de vista técnico.

A segunda e a terceira geração têm como principal característica a responsabilização dos agentes escolares pelos resultados das avaliações, de forma “branda” ou “forte”, respectivamente. Na denominada responsabilização “branda”, as implicações dos resultados são mais simbólicas do que práticas, como a divulgação dos índices de proficiência alcançados pelos alunos para as escolas, professores e sociedade. Dessa divulgação decorrem o ranqueamento das escolas e, teoricamente, o estímulo à competitividade, além do engajamento dos integrantes das instituições de ensino na busca por melhorias. Já as avaliações de terceira geração, marcadas pela “responsabilização forte”, envolvem políticas de sanções e/ou recompensas com base nos resultados obtidos.

Essa classificação se aproxima das concepções de “*accountability dura*” versus “suave”, colocando entre elas uma formulação inicial. Entretanto não contempla a ideia da refletividade, pouco presente na atualidade e que pressupõe outros referenciais para instituir processos, como a autoavaliação ou a avaliação institucional.

É possível afirmar, em diferentes graus, que o controle sobre o trabalho da escola – por parte da administração, dos gestores, dos professores, da comunidade e da gestão democrática – sempre esteve presente. Portanto o controle pode estar baseado na maior autonomia dos estabelecimentos, com o aumento do poder coletivo local. Esse pode ser exercido pelos profissionais da escola (*professional accountability*) ou pelas comunidades locais parceiras da escola, especialmente pelos representantes coletivos dos pais (*community-based accountability*). Maroy e Voisin (2013, p. 883) asseveram que “é preciso distinguir formas novas das formas antigas de ‘responsabilização’ das pessoas que trabalham com educação, das ferramentas a serviço da prestação de contas de tipo democrático versus as empresariais”.

Pondera-se que, na lógica do discurso neoliberal, o *accountability* adquire realmente o sentido de “uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes” (Afonso, 2012, p. 472). Entretanto, se entendido como a prática de avaliação, prestação de contas e responsabilização, ele pode ser pensado como estratégia para romper esse pensamento único, buscando caminhos teórico-conceituais capazes de sustentar uma configuração mais democrática, mais justa e mais dialógica de *accountability*.

Não existe uma vinculação obrigatória entre o *accountability* e as novas políticas neoliberais, pois o controle estabelecido depende dos atores que devem prestar contas e de quem as recebe. É evidente que, empiricamente, as iniciativas de auto-avaliação e de práticas reflexivas com base em avaliações são minoritárias, o que leva à associação entre as reformas neoliberais e as novas práticas de *accountability*, regulação e controle, conforme apresentamos na seção seguinte.

ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIZAÇÃO NOS SISTEMAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A análise empreendida por Brooke e Cunha (2011), abrangendo sete estados (Amazonas, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo), resultou na elaboração de uma matriz classificatória da utilização dos resultados das avaliações, envolvendo a identificação de diferentes elementos presentes nessas políticas, como, por exemplo: avaliar e orientar a política educacional; informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir estratégias de formação continuada; implantar um currículo oficial composto de elementos mínimos para cada série; informar o público em geral; alocar recursos para escolas com base nos resultados das avaliações; destinar incentivos salariais aos profissionais das escolas; analisar os docentes a partir do desempenho dos alunos, utilizando esse critério na avaliação e promoção na carreira; e, por fim, certificar alunos e escolas com base nos resultados para aprovação/reprovação.

Embora a maioria das iniciativas estaduais seja conduzida pela contratação de serviços de empresas ou fundações especializadas, há grande diversidade entre essas iniciativas, constituindo um “quase mercado” de avaliações educacionais (Perboni et al., 2019), no qual o setor público abdica de sua função de formulação de políticas educacionais para adquirir “pacotes” de serviços oferecidos em um amplo leque de opções. Em nossa investigação, identificamos que, dos 22 entes federados com avaliações próprias, 16 contratavam serviços do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Também foram contratadas, no período, outras fundações,

como Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (Cesp/UnB), Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita da Universidade Federal de Minas Gerais (Ceale-UFMG) e Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista (Fundação Vunesp).

Autores da área (Brooke & Cunha, 2011; Silva et al., 2013) destacam que um dos fatores para a expansão de sistemas próprios de avaliação nos estados e também nos municípios (Bauer et al., 2015) é a rapidez no retorno dos resultados e a maior precisão no diagnóstico da situação educacional, quando comparados ao sistema nacional.

Para Sousa et al. (2012), os sistemas locais tendem a ter maior capacidade de monitoramento, favorecendo o uso mais imediato dos resultados na gestão e no planejamento pedagógico. De acordo com os estudos citados, a maioria dos estados e municípios brasileiros já contempla algum tipo de sistema avaliativo em larga escala. Em decorrência disso, as políticas de responsabilização também se expandem no país. Nesse contexto, as avaliações de terceira geração vêm sofrendo resistências.

Em relação às críticas aos sistemas de avaliação, Brooke (2006) destaca que parte delas se fundamenta no fato de que as escolas brasileiras têm pouca autonomia de gestão e carecem de condições que favoreçam um trabalho de qualidade, revelando que as próprias entidades governamentais parecem não se responsabilizar pelo desempenho dos alunos. Sobre o tema, pondera-se que

. . . o tipo de uso de dados mais explorado na literatura da área é denominado *gaming*; isso significa que, frequentemente, as avaliações e, sobretudo, as políticas de responsabilização, são acusadas de levar os profissionais a manipularem resultados, segregar alunos e estreitar o currículo, por exemplo. (Cerdeira, 2018, p. 615).

Para Cerdeira (2018), é necessário ampliar a compreensão desse fenômeno. Por isso, a autora realizou um levantamento da produção sobre o tema, encontrando evidências em tais estudos que permitem “mapear tipos de usos e os contextos e fatores comumente associados a eles, dando destaque para aqueles que podem promover maior apropriação das políticas de avaliação e usos pedagógicos dos resultados por elas produzidos” (Cerdeira, 2018, p. 615).

A literatura da área apresenta farta produção sobre o tema. Silva et al. (2013), assim como Arcas (2009), evidenciam a estratégia escolar de treinar os alunos por meio de simulados e de modificar suas avaliações internas de aprendizagem, tornando-as mais semelhantes às externas. Observam, ainda, que há pouca comunicação entre a gestão superior e as escolas antes da aplicação das provas. Após a divulgação dos resultados, as relações se intensificam na busca por soluções imediatas e superficiais para os resultados negativos.

Cerdeira (2018) destaca que, apesar de as críticas sobre os efeitos perversos das políticas de responsabilização vinculadas às avaliações externas serem pertinentes – como o treinamento dos alunos e o estreitamento do currículo –, há indícios de que os resultados dessas avaliações podem ser utilizados com finalidade pedagógica. Isso inclui, por exemplo, a adequação de práticas que visem à aprendizagem dos alunos, e não apenas a uma boa pontuação nos testes, “na redução de desigualdades de aprendizagem, sobretudo a partir do investimento pedagógico nos alunos que apresentam mais dificuldades, e no trabalho coletivo da equipe escolar” (Cerdeira, 2018, p. 630).

Esse debate, embora relevante, foge ao escopo do presente artigo, que mapeia as iniciativas de avaliação própria dos estados brasileiros instituídas entre 2003 e 2014, destacando o avanço das práticas de responsabilização e *accountability* no período.

Em nossa investigação, identificamos índices próprios em seis estados: no Amazonas (Índice do Desenvolvimento da Educação no Amazonas – Ideam); no Espírito Santo (Indicador de Desenvolvimento das Escolas do Espírito Santo – IDE); em Goiás (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Estado de Goiás – Idego); na Paraíba (Índice de Desempenho da Educação da Paraíba – IDEPB); em Pernambuco (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – Idepe); e em São Paulo (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – Idesp). No entanto nem todos são utilizados como base para a remuneração dos profissionais do sistema.

Outras iniciativas avaliam diretamente o profissional, que, a depender de seu desempenho em provas específicas, pode receber retorno financeiro sobre seus rendimentos. Alguns estados adotam apenas uma dessas modalidades; outros implementam ambas. Cabe registrar que aqui estamos considerando apenas as bonificações diretamente vinculadas aos resultados das avaliações externas e em larga escala.

Outra forma de vinculação entre os resultados dos alunos nas avaliações e as premiações se dá por meio de incentivos diretos às escolas, com a distribuição de recursos materiais ou financeiros conforme condicionantes que podem incluir metas previamente estabelecidas ou seguir uma lógica estritamente competitiva, premiando as escolas com melhores desempenhos. É importante ressaltar que existem processos de distribuição de recursos às escolas pautados por outros critérios, sem considerar os resultados das avaliações externas. Por fim, identificamos iniciativas mais raras de premiação direta aos alunos, caracterizadas pela distribuição de bens materiais àqueles que obtiveram os melhores resultados nas avaliações.

Outros autores (Alavarse et al., 2015) corroboram esse crescimento das práticas de *accountability*, destacando também as iniciativas de avaliação de desempenho

docente. Os autores identificaram dezesseis iniciativas estaduais de avaliação de desempenho de professores (Tabela 1). Observa-se que alguns estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, implementaram os dois tipos de avaliação: uma vinculada aos resultados das provas dos alunos e outra baseada em provas de conhecimentos aplicadas diretamente aos profissionais da educação, sendo esta um requisito para a progressão na carreira no estado de São Paulo.

TABELA 1
Políticas estaduais de avaliação de desempenho

REGIÃO	ESTADO	POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOCENTE	ANO DE CRIAÇÃO
Norte	Acre	Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional	2010
	Amazonas	Premiação por Mérito do Desempenho Educacional	2008
	Roraima	Prêmio Professor Excelência	2011
	Tocantins	Prêmio de Valorização da Educação Pública do Tocantins	2011
Nordeste	Bahia	Avaliação do desempenho docente por meio de provas, sem nome específico, relacionada à progressão funcional	2009
	Ceará	Prêmio Aprender para Valer	2009
	Paraíba	Prêmio Educação Exemplar	2011
	Pernambuco	Bonificação docente estruturada a partir da Lei de Responsabilidade Educacional e dos resultados do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe) e Idepe	2008
	Sergipe	2004: Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho (Saped) do profissional do magistério; Gratificação Variável de Desempenho (Gravad) 2011: "Índice Guia" – proposta segundo a qual as escolas precisam atingir as metas estabelecidas pela Secretaria de Educação a partir das avaliações externas (Provinha Brasil, Prova Brasil e Enem)	2004
			2011
Rio Grande do Norte	Lei Complementar n. 322/06 regulamenta a progressão funcional, mas não estruturada na prática	2006	
Sudeste	Espírito Santo	Bônus Desempenho	2011
	Minas Gerais	Avaliação de Desempenho Individual (ADI), instituída pela Lei Complementar n. 71/2003	2003
	São Paulo	Bônus Mérito – Lei Complementar n. 1.078/2008	2008
		Sistema de Promoção para os Integrantes do Quadro do Magistério – Lei Complementar n. 1.097/2009	2009
Rio de Janeiro	Programa para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Educação – instituído pelo Decreto n. 42.793/2011	2011	
Centro-Oeste	Goiás	Bonificação docente: Programa Reconhecer – Estímulo à Regência	2011
Sul	Paraná	Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) – programa de formação continuada inserido no Plano de Carreira do Magistério	2007

Fonte: Elaboração dos autores com base em Alavarse et al. (2015, p. 6).

O exame dos dados coletados nos estados revela diferenças profundas no tratamento dado às propostas de vinculação dos resultados das avaliações à premiação das escolas. Inicialmente, percebemos que a maioria dos estados não tem essa prática instituída, embora ela venha se ampliando. O quadro subscrito explicita

iniciativas que premiam os docentes por meio de provas de conhecimentos aplicadas diretamente aos próprios professores. Como exemplo, temos os casos da Bahia, do Rio de Janeiro e de São Paulo. Outras experiências acoplam a premiação a critérios desvinculados dos resultados das provas e sem impacto na carreira, como no caso do Acre, que vincula a premiação a editais com apresentação de projetos e seus respectivos resultados, em um modelo de concurso que elege as melhores práticas.

Em nossa investigação, tratamos especificamente das premiações baseadas nos resultados das provas aplicadas aos alunos. Conforme destacam Sousa e Oliveira (2010, p. 814), embora a tendência “de associar incentivos financeiros a resultados positivos em avaliações em larga escala esteja presente na literatura internacional, em diversos sistemas de ensino e, de maneira geral, no ideário liberal mais clássico”, essas iniciativas geram polêmicas e, em alguns casos, são consideradas amplificadoras das desigualdades educacionais.

Partindo do pressuposto de que o Ideb e seus congêneres estaduais expressam o ideal de qualidade da educação a ser perseguido, formulam-se políticas de bonificação imbuídas da lógica de incentivo à competitividade e premiação por resultados, sob a justificativa de que esses seriam mecanismos impulsionadores da melhoria da qualidade da educação.

Diferentes pesquisas têm apontado tanto para a progressiva ampliação desses mecanismos quanto para suas transformações. O *Relatório Game* (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais [Game], 2011) identificou esse movimento em relação às políticas de incentivos salariais no Brasil. Um primeiro momento, marcado pela elaboração de políticas públicas, desenvolveu-se no início da primeira década do século XXI, quando algumas secretarias de educação criaram programas de incentivos salariais pautados por critérios de pagamento aos profissionais das escolas com base nas médias de desempenho dos alunos. Exemplos dessas políticas incluem as experiências Nova Escola (Rio de Janeiro), Bônus Salarial (São Paulo), Bônus Salarial para Professores Alfabetizadores (Sobral-CE) e Prêmio Escola Novo Milênio (Lei n. 15.052, 2011, p. 1).

Bonamino e Sousa (2012) identificaram a existência de três fases nesse processo. A primeira foi caracterizada por frágeis vínculos entre os resultados das avaliações, as políticas e as práticas. Se por um lado a avaliação integrava as iniciativas, por outro “o uso de seus resultados na formulação e implementação de políticas era tênue; a gestão das redes apoiava-se nas estruturas burocráticas, não se orientando pelos resultados de desempenho escolares” (Sousa, 2013, pp. 55-56). Podemos localizar nesse grupo as bonificações baseadas apenas na assiduidade docente, como a implementada em São Paulo, em 2001.

Para Alavarse et al. (2015), as mudanças nas políticas de premiação ou bonificação buscam, de alguma forma, solucionar problemas identificados nas primeiras

experiências. Entre os diversos problemas elencados pelos autores, destacam-se a “dificuldade em se medir o nível de progresso em escolas que já alcançaram um nível mais alto de desempenho” e a “inexistência de uma medida do grau de equidade alcançado pela escola e nenhuma forma de premiar as escolas que se esforçavam para eliminar as desigualdades intraescolares” (Alavarse et al., 2015, p. 12). Essas duas questões foram parcialmente solucionadas com modificações no formato das premiações, sem alterar o princípio original de recompensar as escolas que apresentarem melhores resultados. Por outro lado, os autores demonstram que, mesmo dentro dessa lógica, o conceito de “trabalho eficiente” e de “bons resultados” varia de acordo com os critérios priorizados como mais relevantes.

Alavarse et al. (2015) também ponderam sobre o futuro dessas políticas e as complexidades em sua operacionalização na prática. Uma questão central refere-se à dificuldade de relacionar diretamente a atuação dos professores com a melhoria da aprendizagem dos alunos, principalmente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Outro obstáculo reside na insatisfação dos docentes com essas políticas, aparentemente percebidas como uma forma de compensar os baixos salários.

As bonificações e premiações, em geral, consideram o desempenho dos alunos em provas de português e matemática, parâmetro utilizado para a premiação de todos os profissionais da escola. A restrição das avaliações a apenas duas disciplinas gera críticas, sobretudo por não contemplar todas as áreas do conhecimento nem todos os anos de escolarização. Isso reforça a dificuldade de relacionar diretamente o rendimento dos alunos ao trabalho específico de cada professor e amplia a percepção de que os critérios de premiação são injustos.

AVALIAÇÕES EXTERNAS NAS REDES ESTADUAIS

A análise aqui empreendida percorreu os dados das 22 avaliações próprias² de 21 estados e do Distrito Federal, entre os anos de 2003 e 2014, com foco no uso de seus resultados pelos sistemas de ensino, no sentido de premiação por resultados. Importante registrar a diversidade de experiências de premiações e bonificações, uma vez que diferentes estados instituíram práticas muito distintas em relação a essas experiências. Quanto ao salário e remuneração, existem iniciativas que vinculam o rendimento dos profissionais ao desempenho médio dos alunos nas avaliações externas, determinando metas a serem atingidas, geralmente acompanhadas

2 Região Norte: Acre (AC), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Tocantins (TO); Região Nordeste: Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Sergipe (SE); Região Centro-Oeste: Distrito Federal (DF), Goiás (GO), Mato Grosso do Sul (MS); Região Sudeste: Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP); Região Sul: Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS).

por meio de índices de desempenho próprios. Em todas essas iniciativas, a avaliação do rendimento escolar dos alunos se constituiu como parâmetro, comumente associado ao fluxo escolar, como na construção do Ideb.

Apresentamos, na Tabela 2, uma síntese contendo os estados que vinculam os resultados das avaliações com a bonificação docente ou premiação às escolas e/ou alunos.

TABELA 2
Vinculação entre resultados das avaliações e remuneração docente

ESTADO	CRITÉRIO DE PREMIAÇÃO/BONIFICAÇÃO
AM	Premiação por Mérito do Desempenho Educacional: estabelece pagamento de 14º e 15º salário aos profissionais das escolas que atingem as metas estabelecidas pela SEE, baseadas nos resultados esperados no Ideb e no Ideam.
CE	Estabelece metas de resultados escolares com base nos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece), além de uma prova individual de conhecimentos específicos e pedagógicos aplicada aos docentes.
ES	Bônus Desempenho baseado no desempenho dos alunos no Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes), considera ainda o indicador de fluxo escolar e frequência do professor, levando em consideração o nível socioeconômico da escola. Na composição do cálculo do bônus, é dado maior peso para a melhoria da proficiência dos alunos com baixa proficiência e penaliza-se a ausência no dia da avaliação externa.
GO	Bonificação diferenciada para ensino fundamental (EF) e ensino médio (EM). Criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Goiana (Idego) em 2011, que serviu de base para pagamento de bônus aos docentes das escolas situadas entre as 30% mais bem colocadas no EM. No EF a premiação foi paga com base em metas estabelecidas para cada escola para o Ideb, considerando metas a serem atingidas em 2021.
MG	Escolas assinaram o Acordo de Resultados, no qual se comprometem a obter os índices de desempenho estipulados pelo órgão central, via Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (Simave/Proeb). São calculados 18 indicadores, e cada indicador possui uma meta, um valor de referência, um peso e uma nota – que é dada conforme o valor atingido, que envolve outros critérios além dos resultados nas provas.
PE	Política de bonificação pautada pela instituição de metas e adoção do Índice de Desempenho da Educação de Pernambuco (Idepe) e do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe).
RJ	Bonificação paga com base no cumprimento de metas no Índice de Desenvolvimento Escolar do Rio de Janeiro (Iderj), índice calculado agregando um índice de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (Saerj) e o fluxo escolar.
SP	Possui uma política de valorização por mérito na qual o bônus é baseado no Idesp, calculado com base no desempenho no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) e um indicador de fluxo escolar.
SE	Índice Guia: metas atreladas aos resultados das provas externas (Prova Brasil, Provinha Brasil e Enem). Além disso, a cada bimestre são avaliados os indicadores de “Qualidade de gestão de sala de aula” e “Gestão da escola”.
TO	Prêmio de Valorização da Educação Pública: baseia-se no desempenho do Sistema de Avaliação do Tocantins (Salto) e no Ideb e tem diferentes categorias de premiação, atreladas aos resultados nas avaliações estadual e nacional.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Perboni (2016).

Entre as avaliações próprias identificadas nos 22 entes federados já apresentados, observamos que 10 deles possuem mecanismos próprios de vinculação do rendimento dos estudantes nas provas de proficiência à premiação e bonificação.

É importante registrar que, em geral, os estados adotam variados mecanismos de premiação, que podem sofrer alterações de um ano para outro. Dessa forma, os

estados que atrelam, de alguma maneira, a bonificação dos profissionais da educação aos resultados das avaliações estaduais também adotam outros mecanismos de premiação. Com relação à destinação dessas premiações, além dos adicionais nos salários dos profissionais da educação, é comum a distribuição de recursos para as escolas mais bem avaliadas e, em alguns casos, também para os alunos que obtiveram melhor desempenho.

Detalhando cada um desses tipos, temos, inicialmente, diferentes sistemas que instituem premiação sem levar em consideração os resultados das avaliações, mas que representam elementos significativos para influenciar as práticas de gestão. Esse primeiro tipo de recompensa é característico do estado do Acre, que estabeleceu premiações próprias e incentivou as escolas a participarem da premiação instituída nacionalmente pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Essas premiações, contudo, não estão diretamente relacionadas ao desempenho dos alunos nas avaliações aplicadas. O modelo formulado e disseminado pelo Consed tem como foco gratificar professores, diretores, coordenadores, administradores e secretários escolares. Embora esse modelo não incida diretamente sobre as avaliações, acaba contribuindo para disseminar uma lógica de premiação. No entanto, tais prêmios são direcionados a indivíduos, sem considerar fatores como condições de trabalho, infraestrutura e entorno escolar. Ainda que a participação na premiação não seja obrigatória, muitos estados incentivam seus profissionais da educação a se inscreverem.

Da mesma forma, identificamos que, na Paraíba (Lei n. 9.879, 2012; Edital n. 004/2014 – GS Prêmio Escola de Valor, 2014; Edital n. 005/2014 – GS Prêmio Mestres da Educação, 2014), os prêmios “Escola de Valor” e “Mestre da Educação” adotam como critério de julgamento a inscrição de “projetos desenvolvidos e iniciativas da escola, em um sistema de autoavaliação” (Lei n. 9.879, 2012, p. 1). Os critérios são estabelecidos anualmente por ocasião do lançamento do edital da premiação e incluem, entre outros aspectos, a análise da “gestão pedagógica e da infraestrutura da escola, dos serviços, da gestão participativa, da gestão de pessoas e das lideranças” (Lei n. 9.879, 2012, p. 1).

Ao analisarmos essas premiações, observamos que elas não mantêm relação direta com as provas em larga escala aplicadas aos alunos pelo sistema estadual de educação. O edital de divulgação do prêmio “Mestre da Educação” o apresenta como uma

. . . fomentação, seleção, valorização e premiação das experiências administrativas e práticas pedagógicas exitosas, resultantes de ações integradas e executadas por profissionais de educação, em exercício nas escolas públicas estaduais de educação básica, e que, comprovadamente, estejam tendo

sucesso no enfrentamento dos desafios no processo de ensino e aprendizagem. (Edital n. 005/2014 – GS Prêmio Mestres da Educação, 2014, p. 2).

A partir da análise dos instrumentos de pontuação divulgados nos editais, depreendemos que esses prêmios adotam um sistema semelhante aos instrumentos de avaliação e autoavaliação comuns nas universidades, nos quais cada atividade desenvolvida pela escola (identificada e comprovada) recebe uma pontuação específica, conforme tabela predefinida.

De acordo com o edital de 2014 (Edital n. 004/2014 – GS Prêmio Escola de Valor, 2014, p. 3; Edital n. 005/2014 – GS Prêmio Mestres da Educação, 2014, p. 3), as escolas que “atendam ao menos 70% dos critérios estabelecidos nestes itens” têm todos seus profissionais premiados com um 14º salário. Outros prêmios também foram criados pela SEE/PB, como o

Prêmio Educação Exemplar [que] destacará experiências pedagógicas e administrativas do cotidiano curricular que contemplem as temáticas: Educação e Cultura, Educação e Cidade, Educação e Campo, Educação e Trabalho, Educação e Comunicação, Educação e Tecnologia, e Educação e Cidadania, eixos norteadores das ações da Secretaria de Estado da Educação. (“Governo do Estado entrega kits do Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba”, 2014, p. 2).

Destacamos que essas premiações coexistem com o índice de desempenho criado pela SEE/PB, baseado nos resultados das avaliações e no fluxo escolar, semelhante ao Ideb. O Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (IDEPB) é apresentado como “mais um instrumento de averiguação da qualidade do cotidiano da escola e dos seus projetos políticos pedagógicos” (“Governo do Estado entrega kits do Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba”, 2014, p. 1). Os resultados são apresentados aos coordenadores e professores por meio de “oficinas de apropriação dos resultados”, concebidas e assessoradas pelos técnicos do CAEd/UFJF, em conjunto com a SEE/PB.

A criação do índice tem o objetivo de estabelecer metas de desempenho, sendo apresentado como parte das “ações de modernização da gestão pública da educação do Estado e [que] tem como objetivo melhorar os indicadores educacionais e sociais” (“Governo do Estado da Paraíba entrega prêmios às escolas que se destacaram no IDEPB/2014”, 2014, p. 2). Embora essas metas ainda não estejam vinculadas aos salários dos servidores, percebe-se a mesma lógica de diferenciar a remuneração dos profissionais para premiar aqueles que se destacam de acordo com os critérios estabelecidos.

Uma segunda tipologia de premiação vincula diretamente os resultados das provas à criação de índices de desempenho. Nesse caso, o prêmio pode ser destinado

tanto à escola quanto aos professores. Alguns estados, como o Amazonas, premiam tanto as escolas, com recursos financeiros, quanto seus profissionais, por meio de salários adicionais.

Identificamos quatro categorias de premiação no Amazonas – “Escola de Valor”, “14º Salário”, “15º Salário” e “Escola de Valor por Crescimento” (“Apresentação dos resultados do IDEAM 2011”, 2012) –, todas baseadas nos resultados do Índice de Educação (Ideam), calculado a partir da nota de proficiência normalizada e da taxa de aprovação. Os prêmios para as escolas variam de 20 mil a 50 mil reais.

Em outros casos, a premiação dos docentes, baseada nos resultados das avaliações, convive com mecanismos variados. Esse é o caso do estado do Espírito Santo, que, com o objetivo de divulgar e premiar boas práticas educacionais, instituiu três categorias: “Boas Práticas do Professor”, “Boas Práticas do Pedagogo” e “Boas Práticas do Gestor” (“Prêmio Boas Práticas”, 2014). Nessa modalidade, os próprios interessados inscrevem projetos de acordo com sua área de atuação, e os “autores dos projetos ganhadores em primeiro e segundo lugar em cada categoria recebem uma TV LED 46” e suas escolas uma premiação de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)” (“Prêmio Boas Práticas”, 2014, p. 1). Percebe-se um nítido caráter de compensação nessas premiações, especialmente naquelas destinadas aos professores, bem como um apelo ao consumismo, ao premiar com uma TV, sem nenhum caráter pedagógico.

Em outros estados, foram instituídos mecanismos de certificação docente, com base em provas que avaliam conhecimentos na área disciplinar dos professores. Embora a adesão seja voluntária, a participação e aprovação constituem um dos critérios para a progressão na carreira, como no caso de São Paulo, que exige notas mais altas para os graus superiores da carreira. No Rio de Janeiro, a progressão em cada nível requer um tipo de avaliação diferente. Para o primeiro nível, é necessário obter 80% de aproveitamento em uma prova objetiva e em uma redação, enquanto, para acessar o segundo nível, exige-se conhecimento sobre os problemas e soluções do dia a dia do professor. Dessa forma, “Vai se deparar com questões que tratam de dificuldades na turma, como solucioná-las. É o cotidiano na sala de aula” (Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação [Simted], 2014, p. 2).

Para a certificação do nível três, “o professor terá de dar uma aula diante de uma banca examinadora. Se aprovado, ele será uma espécie de referência para os demais docentes da mesma matéria”. O documento do sindicato da categoria explica que esse profissional será responsável por “preparar novos professores, até mesmo com o uso de vídeo aulas” (Simted, 2014, p. 2). As provas de certificação docente, requisitos para a progressão funcional, coexistem com as bonificações que premiam os profissionais das escolas de acordo com o desempenho dos alunos nas avaliações externas.

Outro modelo de premiação é direcionado aos alunos. Menos comum entre os estados, um exemplo desse modelo é o programa “Educação para o Sucesso”, do estado de Mato Grosso do Sul, que premia “com base nas avaliações bimestrais e na assiduidade às aulas . . . alunos do ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos” (Lei n. 3.966, 2010, p. 1).

No ano de 2012, esse programa foi ampliado para premiar os três melhores alunos de cada turma da rede estadual. De acordo com os critérios estabelecidos, os prêmios incluíam “4.910 tablets aos primeiros classificados, 4.910 netbooks aos estudantes com o segundo melhor desempenho e 4.910 bicicletas para os alunos em terceiro lugar, totalizando 14.730 prêmios” (“Tablets e netbooks transformam a realidade de vida de alunos da rede estadual”, 2012). Esses prêmios, ou parte deles, são entregues em cerimônias públicas com a presença dos administradores da SEE/MS, de parlamentares, do governador do estado e de outros profissionais das escolas, além, é claro, dos alunos premiados e de suas famílias.

Identificamos um quarto modelo de premiação que também envolve os resultados das avaliações, mas se diferencia por estabelecer uma contratualização de metas com as escolas. Exemplificando esse modelo, temos os estados de Minas Gerais e Pernambuco. Em Minas Gerais, foi instituído um sistema de bonificação por contratualização dos resultados, inspirado em um dos princípios do neoliberalismo: as escolas “pactuam” metas com o estado, como se dele não fizessem parte. Conforme divulgado pelo governo de Minas Gerais, por ocasião da bonificação dos servidores, eles recebem o “Prêmio por Produtividade pelo cumprimento de metas pactuadas em 2012 pelas equipes em suas áreas de atuação – educação, saúde, desenvolvimento social, transportes, entre outras” (“Governo de Minas vai destinar R\$ 570 milhões para o Prêmio por Produtividade”, 2014, p. 3).

Ainda de acordo com o documento mencionado, nesse sistema,

. . . as metas são pactuadas em duas etapas. Na primeira etapa, os secretários e dirigentes de órgãos pactuam as metas com o governador. Na segunda etapa, cada equipe ou unidade gerencial, como escolas e hospitais, pactua as metas com o dirigente da secretaria ou órgão. (“Governo de Minas vai destinar R\$ 570 milhões para o Prêmio por Produtividade”, 2014, p. 3).

Apesar de incluir, entre as metas, os resultados esperados do desempenho dos alunos nas avaliações externas, esses contratos envolvem muitos outros elementos. Em 2012, foram cerca de 1.200 metas específicas, entre indicadores e produtos, pactuadas entre o estado e suas secretarias.

Esse sistema apresenta uma singularidade, pois abrange outras atividades da administração pública e, por isso, é coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplog). A contratualização de resultados, denominada “Acordo de

Resultados”, implica todos os servidores públicos do estado – incluindo os docentes –, e cada secretaria define suas próprias metas. A análise dos resultados também fica sob a responsabilidade de cada secretaria. No caso específico da educação, as metas envolvem, além dos resultados das avaliações, outras iniciativas, como o atendimento de alunos em projetos específicos da Secretaria de Educação. Para exemplificar, a divulgação dos resultados de 2014 destacou as metas alcançadas:

. . . os 305.105 mil novos alunos atendidos pelo Projeto de Educação Profissional (PEP) e os 70.381 alunos atendidos em turmas de aprofundamento de estudos no Ensino Médio. Os indicadores relativos ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) também foram 100% cumpridos. (“Governo de Minas vai destinar R\$ 570 milhões para o Prêmio por Produtividade”, 2014, p. 1).

Denota-se, assim, que atingir resultados específicos nas provas aplicadas aos alunos é apenas parte das metas estabelecidas. É importante considerar que a pactuação dessas metas, realizada periodicamente, confere certa flexibilidade ao governo de plantão para modificá-las de acordo com seus interesses e projetos próprios, o que, em tese, prejudica a ideia da necessidade de continuidade das políticas públicas educacionais. Embora o termo “pactuação” aparentemente sugira um acordo, é discutível a real capacidade de negociação de uma unidade escolar, por exemplo, para não aceitar as metas definidas.

Adotando um modelo semelhante ao do governo mineiro, o estado de Pernambuco utiliza os mesmos mecanismos como instrumentos de gestão educacional. Esses elementos podem ser percebidos nos procedimentos que estabelecem metas de desempenho que, uma vez alcançadas, resultam no pagamento de uma bonificação e na ideia de contratualização entre escolas e governo denominada, no estado, de “termo de compromisso”.

Identificamos a centralidade desses elementos na formulação das políticas públicas estaduais. A Secretaria de Educação instituiu o Programa de Modernização da Gestão, no qual são considerados elementos centrais a avaliação externa em larga escala e o sistema de bonificação. O programa, segundo a SEE/PE, “está focado na melhoria dos indicadores educacionais de Pernambuco, trabalhando a gestão por resultados” (“Programa de Modernização da Gestão”, 2014, p. 2).

O termo de compromisso é estabelecido para cada série avaliada, com

. . . uma meta para língua portuguesa e uma meta para matemática. Quando a escola possui matrículas na 4^a e 8^a séries (5^o e 9^o anos) do Ensino Fundamental e no 3^o ano do Ensino Médio, ela terá 06 (seis) metas para o IDEPE. (Sistema de Informações da Educação de Pernambuco [Siepe], 2014).

O secretário de educação, ao se pronunciar sobre o pagamento do Bônus de Desempenho Docente (BDE), não mencionou os elementos relacionados à construção da cidadania e da democracia especificados nos documentos da secretaria, mas enfatizou esse processo como resultado de um “modelo de gestão que valoriza a meritocracia, o acompanhamento, o monitoramento e os resultados” (“BDE será depositado em 21 de agosto”, 2014, p. 1), explicitando os princípios que orientam a ação da pasta.

Um último modelo identificado em nossa pesquisa vincula a premiação aos resultados, mas contempla tanto as escolas com melhores desempenhos quanto aquelas com piores resultados, sob o argumento de que é necessário incentivar os bons desempenhos, mas também proporcionar condições para que as escolas com rendimento insuficiente melhorem.

O Ceará é um dos estados que adota essa prática de premiar os dois extremos dos resultados. Assim, recebem prêmios as escolas com “IDE-Alfa situado no intervalo entre 8,5 e 10,0 [e] contribuição financeira a até 150 escolas com menores IDE-Alfa” (Lei n. 14.371, 2009, p. 1). Essa premiação, criada em 2009 para classes de alfabetização, foi ampliada em 2011 para outros níveis do ensino fundamental, beneficiando “as 150 melhores e as 150 piores de acordo com o IDE-Alfa para escolas com alunos do segundo ano e IDE do 5º ano” (Lei n. 15.052, 2011, p. 2)

O valor da premiação pode ser significativo para as escolas, uma vez que “é calculado considerando a per capita por aluno de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondentes à multiplicação do número de alunos do segundo e do quinto anos do ensino fundamental avaliados pelo SPAECE” (Lei n. 15.052, 2011, p. 1). Por sua vez, as escolas com menores IDE-Alfa e IDE 5 receberão contribuição financeira com os mesmos critérios, porém com o valor per capita de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Na legislação produzida pela SEE/CE para a premiação, é colocado como meta incentivar a “implementação do plano de melhoria dos resultados de alfabetização e 5º ano para as escolas” (“Prêmio Escola Nota 10”, 2014, p. 1). Assim, o

... prêmio funciona: como política indutora para as escolas melhorarem seus resultados; como política apoiadora às escolas com menores resultados; está subsidiada num modelo a aprendizagem institucional focado na disseminação de boas práticas de gestão e pedagógica” tendo com seu resultado final “a melhoria da qualidade na aprendizagem dos alunos do 2º e 5º anos do ensino fundamental da rede pública. (“Prêmio Escola Nota 10”, 2014, p. 2).

Esses modelos de premiação atrelados aos resultados das avaliações, apesar das diferenças apontadas, expressam uma ampliação e hegemonização dos princípios neoliberais, o que gera transformações nos sistemas de ensino. Afonso (2009, p. 50) enfatiza, inclusive, as dificuldades relativas à

. . . própria teoria da avaliação, que já vinha evoluindo com base em epistemologias antipositivistas e pluralistas, [e] sofre agora um novo viés positivista. Nesse contexto, a fé em indicadores mensuráveis passa a ser o exemplo paradigmático das mudanças neoliberais e neoconservadoras, ficando assim evidente como a mudança nas políticas governamentais pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas.

Evidencia-se que não há a perspectiva de punição das escolas e dos docentes pelos resultados considerados insuficientes. Embora sejam responsabilizados pelo desempenho, a lógica adotada é a de premiar os melhores. Nenhum estado caminha no sentido de instituir punições pelos resultados negativos, ainda que se fundamentem nos mesmos princípios ao recompensar os bons desempenhos.

Em relação à orientação mais geral para os usos das avaliações estaduais, “merece registro o fato de iniciativas de implantação de avaliação institucional, contemplando a autoavaliação pelas escolas, não terem sido fortalecidas” (Sousa, 2013, p. 60). Isso também expressa, de forma eloquente, a disseminação de uma concepção que percebe as avaliações externas como um mecanismo de coerção, por meio do incentivo à competitividade, reforçado pelas premiações, em detrimento de experiências que incentivem a comunidade escolar a refletir sobre suas dificuldades. Mesmo quando essa reflexão poderia ser pautada pelos resultados das avaliações, ela permanece ausente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As premiações pelos resultados em testes de proficiência decorrem de uma visão reducionista da qualidade, que se materializa apenas nos resultados dos estudantes nas provas standardizadas. Esses posicionamentos comportam, em um mesmo discurso, a defesa do direito à educação e as dimensões que ela deve conter, com o objetivo de operacionalizá-la e medi-la. A qualidade não é um valor universal e objetivo, como algumas vezes é retratada.

Nesse sentido, não basta afirmar que foram implantadas novas formas de controle por meio de avaliações externas. É necessário observar outros elementos, como: o que é avaliado, quem é avaliado e quais são as consequências que acompanham os resultados dessas avaliações.

Posto o objetivo deste texto, cabe ressaltar que um elemento de destaque nos dados é o fato de as avaliações dos sistemas educacionais se consolidarem, cada vez mais, como um eixo das políticas educacionais, considerando que avaliar se converteu em sinônimo de controle, fiscalização e responsabilização, ao menos no imaginário dos docentes e profissionais da educação, que passaram a ser responsabilizados e premiados pelos resultados educacionais.

Constatamos que, na primeira década do século XXI, houve uma tendência de rápido crescimento na vinculação do desempenho dos alunos à premiação e à remuneração das escolas e de seus profissionais, ainda que esses usos ocorram de maneira diversificada. Mesmo com processos de resistência a essas iniciativas, sua proliferação pelos sistemas estaduais de educação demonstra o predomínio da concepção restrita que liga de forma mais direta a qualidade escolar ao desempenho dos alunos em testes de proficiência e, paralelamente, responsabiliza as escolas e seus profissionais por esses resultados, desconsiderando ou minimizando outros fatores que deveriam compor uma educação de qualidade.

As secretarias de educação responsáveis pelas redes estaduais de educação básica, ao justificarem a criação de avaliações próprias, mencionam a necessidade de coletar informações para gerir melhor o sistema e intervir sobre os problemas e dificuldades. Entretanto, aparentemente, quantidades cada vez maiores de informações

. . . não têm sido exploradas de modo articulado ao rendimento apresentado pelos alunos nas provas. Ou seja, . . . não há registros de interpretação dos resultados de modo contextualizado, procurando identificar os fatores associados ao nível de proficiência dos alunos. (Sousa & Oliveira, 2010, p. 804).

Embora existam iniciativas nessa direção, elas ainda parecem ser casos isolados e de pouca repercussão.

A acepção “mercado de avaliações” caracteriza as relações entre os estados e seus parceiros, marcadas pelo oferecimento de uma espécie de cardápio de opções, com uma gama de serviços à disposição. Esses serviços incluem a impressão das provas de acordo com a TRI, a aplicação e correção conforme as escalas de proficiência, modelos para o cálculo dos índices de desempenho, materiais de divulgação, cursos de formação, entre outras opções. A existência desse “mercado de avaliações” facilita a padronização dos processos, pois todos os estados têm à disposição as mesmas condições ao discutir o contrato de parceria para a prestação do serviço.

Da mesma forma, podemos inferir que a aplicação generalizada dessas avaliações nas redes estaduais tem como motivação o processo de legitimação das políticas educacionais perante a sociedade. Por meio de um “quase mercado de avaliações”, governantes apresentam pomposos planos de ação, com metas ousadas e o auxílio de “empresas” tecnicamente capacitadas para fornecer todos os mecanismos necessários à melhoria da qualidade da educação. De certa forma, atingir os índices propostos garante aos ocupantes do poder um discurso de ação efetiva para a melhoria educacional.

Dois fenômenos marcam o conjunto das avaliações estaduais. O primeiro é a ampliação das parcerias e a contratação de instituições especializadas para

viabilizar a realização das provas, com destaque para o CAEd, que, de certa forma, hegemonizou esse mercado. O segundo movimento de destaque é o aumento do número de estados que adotam bonificações e premiações vinculadas aos resultados das avaliações.

A análise dos dados aponta para a consolidação de novas práticas de avaliação como mecanismos de controle e regulação dos sistemas de ensino, bem como das práticas docentes e de gestão, configurando novas formas de pensar a oferta educacional. Essas mudanças geram reflexos nas concepções sobre o direito à educação, na definição dos currículos, na formação docente, entre outros aspectos.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional. Regulação e emancipação* (4ª ed.). Cortez.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 471-484. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- Alavarse, O., Machado, C., & Arcas, P. H. (2015). Articulação entre qualidade e gestão da educação: As avaliações externas dos estados em questão. In *Anais da 37. Reunião Nacional da ANPEd*. UFSC. <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT05-4481.pdf>
- Apresentação dos resultados do IDEAM 2011*. (2012). Secretaria de Estado de Educação e Desporto Escolar do Amazonas. www.seduc.am.gov.br/2012/11/apresentacao-dos-resultados-do-ideam-2011/
- Arcas, P. H. (2009). *Implicações da progressão continuada e do Saesp na avaliação escolar: Tensões, dilemas e tendências* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-12032010-110212/pt-br.php>
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>
- Bauer, A., Pimenta, C. O., Horta, J. L., Neto, & Sousa, S. Z. L. (2015). Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: O que dizem os números? *Estudos em Avaliação Educacional*, 26(62), 326-352. <https://doi.org/10.18222/eae266203207>
- BDE será depositado em 21 de agosto. (2014). *Governo de Pernambuco. Estado de Mudança*. <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=1973>
- Bonamino, A., & Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: Interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, 38(2), 373-388. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>
- Boron, A. (2003). El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia em América Latina. In N. R. Krawczyk, & L. E. Wanderley (Orgs.), *América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada* (pp. 19-67). Cortez.
- Brooke, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36(128), 377-401. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>
- Brooke, N., & Cunha, M. A. de A. (2011). A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, (2), 17-79. https://fvc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_2.pdf

- Cerdeira, D. G. da S. (2018). Fatores associados ao uso dos resultados de avaliações externas no contexto das políticas de responsabilização educacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 34(2), 613-634. <https://doi.org/10.21573/vol34n22018.76015>
- Edital n. 004/2014 – GS Prêmio Escola de Valor. (2014). *Diário Oficial do Estado da Paraíba*, (15.568), p. 18, João Pessoa, PB. https://static.paraiba.pb.gov.br/2014/07/EDITAL-N%C2%BA.-004_2014%E2%80%93GS-Pr%C3%AAmio-Escola-de-Valor-2014.pdf
- Edital n. 005/2014 – GS Prêmio Mestres da Educação (2014). *Diário Oficial do Estado da Paraíba*, (15.568), p. 20, João Pessoa, PB. <https://www.auniao.pb.gov.br/servicos/doe/2014/junho/diario-oficial-28-06-2014.pdf>
- Governo de Minas vai destinar R\$ 570 milhões para o Prêmio por Produtividade. (2014). *Agência Minas*. <https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/geral/02/2014/governo-de-minas-vai-destinar-r-570-milhoes-para-o-premio-por-produtividade#:~:text=Pr%C3%AAmio%20por%20Produtividade-,Governo%20de%20Minas%20vai%20destinar%20R%24%20570,para%20o%20Pr%C3%AAmio%20por%20Produtividade&text=O%20Governo%20de%20Minas%20vai,direta%20e%20indireta%20do%20Estado>
- Governo do Estado da Paraíba entrega prêmios às escolas que se destacaram no IDEPB/2014. (2014). *Araruna Online*. <http://www.ararunaonline.com/noticia/12574/governo-do-estado-da-paraiba-entregapremios-as-escolas-que-se-destacaram-no-idepb-2014>
- Governo do Estado entrega kits do Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba. (2014). *Governo da Paraíba*. <http://www.paraiba.pb.gov.br/91822/governo-do-estadoentrega-kits-do-sistema-de-avaliacao-da-educacao-da-paraiba.html>
- Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game). (2011). *A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados* [Relatório final]. Game, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Lei n. 3.966, de 23 de setembro de 2010. (2010). Institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. *Diário Oficial de Mato Grosso do Sul*, (7.795), Campo Grande, MS. <https://leisestaduais.com.br/ms/lei-ordinaria-n-3966-2010-mato-grosso-do-sul-institui-o-programa-escola-para-o-sucesso-na-rede-estadual-de-ensino-e-da-outras-providencias>
- Lei n. 9.879, de 13 de setembro de 2012. (2012). Institui, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os Prêmios Mestres da Educação e Escola de Valor e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Paraíba*, (15.039), p. 1, João Pessoa, PB. <https://auniao.pb.gov.br/servicos/doe/2012/setembro/diario-oficial-14-09-2012.pdf/view>
- Lei n. 14.371, de 19 de junho de 2009. (2009). Cria o Prêmio Escola Nota Dez destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escola – alfabetização (IDE-ALFA) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, (111), p. 1, Fortaleza, CE. <https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2018/10/lei-14371.pdf>
- Lei n. 15.052, de 6 de dezembro de 2011. (2011). Institui o prêmio escola nota dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, (235), p. 2, Fortaleza, CE.
- Maroy, C., & Voisin, A. (2013). As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: Desafios e incidências das ferramentas de ação pública. *Educação & Sociedade*, 34(124), 881-901. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300012>
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284. <https://www.jstor.org/stable/1503583>

- Perboni, F. (2016). *Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros* [Tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista]. Repositório Institucional Unesp. <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/770b6044-4aa4-4e16-a42a-623ae5344db4>
- Perboni, F., Militão, A. N., & Di Giorgi, C. A. G. (2019). Manifestações do “quase-mercado” nas avaliações externas e em larga escala. *Educação*, 44, Artigo e21/1-24. <https://doi.org/10.5902/1984644434678>
- Prêmio Boas Práticas. (2014). *Governo do Estado do Espírito Santo*. <http://www.educacao.es.gov.br/web/PremioSedu2014m2.htm>
- Prêmio Escola Nota 10. (2014). *Ceará. Governo do Estado*. <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/premio-escola-nota-10>
- Programa de Modernização da Gestão. (2014). *Governo de Pernambuco. Estado de Mudança*. <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/pmg.html>
- Reynaud, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations: Régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, 29(1), 5-18. <https://doi.org/10.2307/3321884>
- Silva, V. G., Moriconi, G. M., & Gimenes, N. A. S. (2013). Uso de resultados dos alunos em testes padronizados na avaliação docente: Esclarecendo o debate. In B. A. Gatti (Org.), *O trabalho docente: Avaliação, valorização, controvérsias* (pp. 71-108). Autores Associados.
- Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação (Simted). (2014). Professores da rede estadual do RJ serão avaliados e receberão bônus. <http://www.simted.org.br/noticias/professores-da-rede-estadual-do-rjserao-avaliados-e-receberao-bonus>
- Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (Siepe). (2014). *Termo de Compromisso*. Siepe. <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5906>
- Sousa, S. Z. (2013). Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In D. A. Oliveira (Org.), *Gestão democrática da educação* (10ª ed., pp. 264-283). Vozes.
- Sousa, S. Z., & Oliveira, R. P. de. (2010). Sistemas estaduais de avaliação: Uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, 40(141), 793-822. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000300007>
- Sousa, S. Z., Pimenta, C. O., & Machado, C. (2012). Avaliação e gestão municipal da educação. *Estudos em Avaliação Educacional*, 23(53), 14-36. <https://doi.org/10.18222/eae235320121913>
- Tablets e netbooks transformam a realidade de vida de alunos da rede estadual. (2012, 14 maio). *O Pantaneiro*. https://www.opantaneiro.com.br/educacao/tablets-e-netbooks-transformam-a-realidade-de-vida-de-alunos-da-rede-e/107732/#google_vignette

NOTA: As contribuições de cada autor para o desenvolvimento do artigo foram as seguintes: Fabio Perboni – concepção, coleta de dados, análise dos dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão; Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi – concepção, discussão dos resultados, revisão.