

IMBRICAÇÕES ENTRE AVALIAÇÕES EXTERNAS E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

IMBRICATIONS BETWEEN EXTERNAL EVALUATIONS AND BASIC EDUCATION QUALITY

Lilian Silva de Carvalho 

Universidade Federal de São Carlos, UFSC
São Carlos, SP, Brasil
lilian.carvalho@estudante.ufscar.br

Renata Maria Moschen Nascente 

Universidade Federal de São Carlos, UFSC
São Carlos, SP, Brasil
renatanascente@ufscar.br

Resumo. As avaliações externas, elaboradas pelo Ministério da Educação, têm sido aplicadas nos últimos 30 anos com o objetivo anunciado de levantar e analisar dados relativos ao rendimento e evasão escolar. Com o avanço tanto do alcance como da capilaridade dessas avaliações, os dados por elas produzidos passaram a orientar as políticas públicas e estruturar as ações de *accountability* na educação, além de servirem como instrumentos de regulação dos currículos e da gestão das escolas e como indicadores da qualidade da educação ofertada. Assim, o objetivo deste artigo é analisar as imbricações entre avaliações externas e qualidade da educação, em uma amostra de 18 artigos da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, no período compreendido entre 2000 e 2019. Trata-se de um recorte de uma pesquisa qualitativa, documental, que teve como método a análise de conteúdo. Os resultados apontam que as avaliações externas podem contribuir para a oferta de educação de qualidade, se seus resultados forem analisados em conjunção com outros indicadores, internos e externos às escolas, favorecendo uma administração escolar construída com base na racionalidade comunicativa que estrutura a educação para a criticidade, justiça e emancipação social.

Palavras-Chave: Avaliação Externa. Administração Escolar. Emancipação Social.

Abstract. External evaluations, elaborated by the Brazilian Ministry of Education, have been applied over the last 30 years with the announced objective of collecting and analyzing data related to students' performance and school dropout. With the advancement of both the scope and the capillarity of these evaluations, the data they produced began to guide public policies and actions of accountability in education, in addition to serving as instruments for regulating curricula and school management and as indicators of the quality of education offered. Thus, the objective of this article is to analyze the imbrications between external evaluations and quality of education, in a sample of 18 articles from the Brazilian Journal of Education Policy and Administration, in the period between 2000 and 2019. It represents part of a qualitative, documentary research, which had content analysis as a method. The results show that external evaluations can contribute to quality education, if their results are analyzed in conjunction with other indicators, internal and external to schools, favoring a school administration built on the communicative rationality that structures education for criticality, justice and social emancipation.

Keywords: External Assessment. School Administration. Social Emancipation.

INTRODUÇÃO

Há mais de três décadas que as avaliações externas, elaboradas pelo Ministério da Educação (MEC), têm sido aplicadas com o objetivo de acompanhar e analisar dados relativos ao rendimento e evasão escolar. Com o avanço tanto do alcance, como na diversificação e sofisticação dessas avaliações, esses dados passaram a orientar as políticas públicas e estruturar as ações de *accountability* na educação.

Segundo Lindoso e Santos (2019), os resultados das avaliações têm sido exigidos pelo Banco Mundial para que o Brasil tenha acesso às suas linhas de financiamento e, conseqüentemente, têm levado à implantação de estratégias, ações e projetos próprios do Estado Avaliador, como têm ocorrido na maior parte dos países inseridos na economia de mercado mundial. Uma de suas características é justamente a regulação dos serviços públicos por meio de prestação de contas aos governos e à sociedade, a chamada *accountability*, que, segundo Afonso (2009) é “uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas” (p. 472). Mais recentemente, Oliveira e Santos (2021), reconhecem que o conceito de *accountability* vai além da prestação de contas, sendo seu sentido mais atual e recorrente o de responsabilização, significando a imputação aos profissionais da educação da responsabilidade pelos resultados obtidos pelos estudantes nas avaliações externas.

Além disso, as avaliações externas produzem indicadores para o acompanhamento dos objetivos educacionais planejados pelo MEC e implementados pelas redes de ensino. Dias Sobrinho (2003a; 2003b) explica que, as políticas neoliberais, por intermédio dessas avaliações, regulam os serviços prestados pelas escolas à população. Com essa finalidade, as avaliações externas aferem de forma quantitativa as aprendizagens, o que resulta em dados que informam, com base nos princípios da eficiência e da eficácia, a qualidade da educação escolar ofertada nas escolas, nas dimensões pedagógica e administrativa. Essa lógica

é explicitada pelo próprio INEP1, cujo site explica como, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), tem sido possível conhecer a qualidade da educação brasileira por meio de fórmulas que associam duas variáveis: o fluxo escolar e o desempenho de estudantes nas avaliações externas em todo o território nacional.

Desse modo, sendo as avaliações externas realizadas pela quase totalidade dos estudantes das escolas públicas no país, são diversos os sentidos e significados que elas adquirem em seus cotidianos, como assinalam Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Barroso (2005). Para esses autores, as políticas e a administração educacional e escolar imbricam-se às avaliações, que, por sua vez, têm efeitos reguladores nas formas pelas quais as escolas se organizam para administrar e implementar os processos de ensino e aprendizagem.

Nesse contexto, os efeitos das avaliações externas nas escolas de educação básica foi o tema da pesquisa que deu origem a este trabalho, que teve como objetivo analisar esses efeitos por meio de uma investigação documental de artigos publicados na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), de 2000 a 2019, perspectivando-os, teoricamente, nas vertentes burocrática-gerencialista (Afonso, 2009) e/ou democrática-emancipatória (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012).

O recorte temporal adotado, de 2000 a 2019, diz respeito ao período no qual as avaliações externas foram introduzidas nos sistemas educacionais, a partir da década de 1990, implementadas pelo MEC. Desse modo, considera-se que conhecimentos sobre essa temática já estivessem sido produzidos e publicados no início dos anos 2000.

A opção pelas publicações da RBP AE se deu em razão das políticas públicas e da administração educacional e escolar comporem, majoritariamente, seu escopo, o que levou à hipótese de que os artigos nela publicados que abordassem as avaliações externas poderiam relacioná-las à administração escolar. Por meio da análise realizada, os efeitos das avaliações externas na administração de escolas públicas foram agrupados nos seguintes eixos temáticos: *accountability*; adequação curricular; aprendizagem discente; possibilidades de emancipação; qualidade da educação; e regulação docente.

Este artigo diz respeito a um desses eixos, o que se referiu à qualidade da educação. Desse modo, a questão a ser discutida é: como se caracterizou a relação entre avaliações externas e qualidade da educação nos artigos investigados? Que adquire sentido ao constatar-se que educação no Brasil tem se constituído, historicamente, de forma excludente. Sua substantiva ampliação nas últimas três décadas não tem sido acompanhada por políticas públicas garantidoras de sua qualidade, isto é, não têm sido oferecidas às escolas condições suficientes para que possam cumprir sua função precípua – as aprendizagens de crianças, jovens e adultos. Sendo assim, o objetivo deste texto é analisar as relações entre avaliações externas e qualidade da educação, problematizando-as.

O artigo é composto por três seções, além desta introdução. Na primeira é apresentada a metodologia da investigação que deu origem a este texto. Na segunda explicita-se o referencial teórico, que estabelece relações teórico-conceituais entre avaliações externas e qualidade da educação e, na terceira, são analisadas as imbricações entre qualidade da educação básica e avaliações externas encontradas no material estudado; e por fim, as considerações finais.

METODOLOGIA

No que se refere à metodologia empregada no desenvolvimento da investigação, tratou-se de uma pesquisa documental (Salvador, 1977; Gil, 2008), tendo como técnica a análise de conteúdo (Bardin, 1977) de 28 artigos selecionados da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE, de 2000 a 2019. Destes, neste texto, são abordados 18, que de alguma forma relacionavam os efeitos das avaliações externas à temática da qualidade da educação.

Assim, inicialmente, foi realizado um levantamento sobre o objeto da pesquisa – as avaliações externas, na RBP AE, do volume 16, número 1 (2000) ao volume 35 (2019) número 3. Após a exclusão de textos que tratavam de outras etapas que não a educação básica e/ou da educação em outros países, foram selecionados 28 artigos.

O desenvolvimento da análise de seus conteúdos seguiu as três fases propostas por Bardin (1977): pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, por meio de inferências e interpretações.

¹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://provabrazil.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 20 Jun., 2021.

A pré-análise dos textos, por sua vez, foi composta pelas seguintes etapas: leitura fluente; escolha dos documentos; categorização; e quantificação das informações nos eixos de análise. O corpus elaborado com base na pré-análise foi constituído pelos seguintes critérios: 1) exaustividade: todos os artigos selecionados continham os descritores avaliação externa, avaliação em larga escala e avaliação estandardizada; 2) representatividade: que foi garantida pelos artigos que compuseram a amostra, pelo fato da RBPAAE ser um dos periódicos mais tradicionais na área de administração educacional e escolar no Brasil, classificada no índice Qualis/CAPES como A1 (ano de 2017 a 2020) na área de Educação; 3) homogeneidade: só um tipo de documento foi analisado – artigo científico; 4) pertinência: os textos analisados foram selecionados por meio de descritores que representavam fielmente o problema e os objetivos da pesquisa.

Na segunda fase – exploração do material (Bardin, 1977) –, os trechos dos artigos foram enumerados, agrupados, organizados e classificados de acordo com o objetivo da pesquisa. Esse procedimento foi realizado com o apoio de um roteiro de leitura que permitiu a identificação de seis eixos temáticos a seguir:

Quadro 1. Quantificação dos artigos por eixo temático

Eixo	Quantidade de artigos
Ações de <i>accountability</i>	5 artigos
Adequação curricular	6 artigos
Aprendizagem discente	4 artigos
Possibilidades de emancipação	6 artigos
Qualidade da educação	19 artigos
Regulação docente	10 artigos

Fonte: as autoras

Ressaltamos que foi possível encontrar, na análise de um mesmo artigo, mais de um eixo temático, visto que os eixos se relacionam. A classificação dos artigos nesses eixos temáticos possibilitou um aprofundamento de nossas discussões sobre os efeitos das avaliações externas na administração de escolas públicas. Todavia, este artigo diz respeito apenas às análises e estudos que se referiu à qualidade da educação.

Finalmente, quanto à metodologia, na fase do tratamento dos resultados (Bardin, 1977), eles foram analisados à luz do referencial teórico adotado, o que possibilitou a elaboração de uma síntese interpretativa.

RELAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS ENTRE AVALIAÇÕES EXTERNAS E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Segundo Dourado e Oliveira (2009) a “discussão acerca da qualidade da educação remete à definição do que se entende por educação” (p. 203), que não se referiria apenas à escolarização, devendo ser entendida “como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos” (p. 203). Compreendendo a educação dessa forma, destacam-se as atuações dos diversos segmentos escolares, estudantes, professores, famílias e comunidade na construção de uma educação escolar na vertente democrática-emancipatória (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012). Dourado, Oliveira e Santos (2007) alertam, entretanto, que o conceito de qualidade na educação é amplo e polissêmico, podendo atender interesses diversos.

Uma dessas possibilidades foi analisada por Afonso (2009), referindo-se à importação do conceito de qualidade total, próprio da gestão empresarial, para a educação. O autor destacou a “regulamentação dos comportamentos e processos [...] a serem posteriormente medidos em termos de resultados quantificáveis” (p. 47), prejudicando a autonomia e a criatividade dos professores e não resultando em aprendizagens consistentes e longevas. Nas palavras de Freitas (2004) como se “a qualidade [da educação] fosse produto da própria competição e não de uma construção coletiva” (p. 148).

Nardi e Schneider (2013), nessa mesma linha de raciocínio, explicam que a concepção atualmente majoritária de qualidade da educação em nossa sociedade está sedimentada no campo econômico, consolidando uma determinada compreensão do que seja a educação. Dessa forma, Oliveira e Araújo (2005) analisam que, há ainda, entre especialistas, certa discordância acerca do conceito do que seja qualidade da educação. Pois, “qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 203-204). Nas palavras dos autores,

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e

precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social (Dourado; Oliveira, 2009, p. 202).

Nesse sentido, entende-se como fundamental o papel da legislação na institucionalização da premissa de que políticas públicas educacionais, assim como os sistemas de ensino, devem ter a qualidade da educação escolar básica como objetivo precípua. Alguns dos marcos legais que ratificam essa premissa são Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996) e o decreto 6.094/2007 (Brasil, 2007), que foram gradativamente compondo o conceito de qualidade da educação no Brasil.

Quanto às imbricações entre avaliações externas e qualidade da educação, Dourado, Oliveira (2009) afirmaram que estudos sobre a temática vinham ganhando força na primeira década deste século, período coberto pelo recorte temporal da pesquisa que deu origem a este artigo. Dessa maneira, em uma perspectiva histórica, observa-se que a expansão do acesso à escolarização é fruto de uma mudança social, posterior à promulgação da CF (Brasil, 1988), em resposta às demandas sociais pela redemocratização, em concordância com o direito público subjetivo da educação a ser garantido pelo Estado. Consequentemente, com o aumento do acesso à escola, a discussão sobre qualidade da educação evidenciou-se e tomou força, pois ao longo do tempo a falta de planejamento e organização do processo de universalização da educação básica resultou em altos índices de evasão e reprovação, dando origem ao primeiro indicador oficial de qualidade da educação que foi o fluxo escolar. Nesse cenário, houve uma preocupação com a progressão das aprendizagens em um determinado tempo, dando origem a políticas de aceleração, agregando o indicador de desempenho ao indicador de fluxo, para compor os indicadores advindos das avaliações (Nardi; Schneider; Rios, 2014). Considera-se que, apesar de sua relevância relativa no monitoramento dos avanços da educação escolar no país, esses indicadores não podem ser os únicos a compor um ideal de qualidade da educação em uma vertente democrática-emancipatória.

Relacionando indicadores de desempenho às políticas educacionais, Abdian e Nascimento (2017) afirmam que desde meados dos anos 2000, mormente com a criação em 2007 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)², resultados produzidos por avaliações externas, traduzidos em índices, têm sido compreendidos como referências centrais para a verificação da qualidade de educação no Brasil.

Essa relação se complica devido à dimensão predominantemente quantitativa dos dados produzidos pelas avaliações, apesar das exceções pontuais, como por exemplo, os indicadores contextuais – tais como os referentes ao nível socioeconômico dos alunos e suas famílias e à formação docente –, enviados às escolas nos boletins de resultados da Prova Brasil. Destarte, os índices produzidos por essas avaliações podem levar a visões restritas da qualidade da educação básica, mostrando-se insuficientes para uma compreensão adequada das complexidades inerentes à sua oferta, relativas a problemas sociais estruturais, tais como pobreza, racismo, preconceitos religiosos, de gênero e em relação à inclusão de estudantes público da educação especial, e, contextuais, próprios de cada estado, região e/ou município, tais como instalações físicas precárias, falta de materiais e formação claudicante de professores, que resultam em evasão, reprovação e defasagens múltiplas, impactando diretamente a qualidade de educação.

Segundo Amaro (2016) esses problemas não são aferidos nas avaliações, mas impactam nos seus resultados. Dessa forma, eles precisam ser evidenciados e reconhecidos, para que se elaborem estratégias para enfrentá-los, objetivando o alcance de uma qualidade da educação referenciada na inclusão de todos e em aprendizagens relevantes, significativas e duradouras, envolvendo aspectos físicos, cognitivos, emocionais, acadêmicos, sociais e culturais do desenvolvimento dos estudantes.

Esse argumento é corroborado pelas reflexões de Schneider e Sartorel (2016), para quem, ao tornar-se censitário, o Saeb se converteu em peça central no acompanhamento e monitoramento de metas de qualidade da educação. Em consonância, no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE) - 2011/2020 (Brasil, 2001), estabeleceu-se uma vinculação da concepção de qualidade da educação ao avanço nos desempenhos dos estudantes nas avaliações externas, coerente com uma lógica mercadológica, própria das sociedades capitalistas, que conecta o conceito de qualidade a uma concepção gerencialista de produtividade e eficiência. Nessa perspectiva, torna-se essencial contextualizar os resultados das avaliações

2 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Disponível em:

<<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>>. Acesso em: 14 Dez., 2022.

externas frente à realidade de cada escola, considerando suas especificidades econômicas, sociais, culturais e urbanísticas, envolvendo todos os seus agentes de forma dialogada, com a finalidade de construir um quadro fidedigno dos avanços das aprendizagens e das dificuldades inerentes a esse processo. Essa seria a “utopia realizável” de uma avaliação externa que:

[...] articule os interesses do Estado e da Comunidade, vise altos padrões de qualidade científica e democrática na escola básica, valorize a autonomia profissional dos professores, e recupere para o processo pedagógico novas formas de participação, de solidariedade e de reciprocidade (Afonso, 2009, p. 85).

Dessa forma, as avaliações externas poderiam ser fontes de alguns dos indicativos de qualidade da educação básica, mas não os únicos, tendo sua utilização nas escolas baseada em como seus diferentes agentes percebem e interpretam seus resultados. Nessa perspectiva, ao analisar as relações de interdependência entre as concepções vigentes de qualidade da educação e as avaliações externas, compreende-se que há a necessidade de reflexões sistemáticas sobre articulações que propiciem a construção de uma concepção de qualidade da educação que tenha como base a democracia (Toro, 2005), a dialogicidade (Freire, 1992; 1997; 2011) e a emancipação (Habermas, 2012).

Freitas (2005) e Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam alguns possíveis caminhos para o alcance desse objetivo. Freitas (2005) esclarece que a construção social de objetivos educacionais para as escolas deve incluir, entre outros indicadores, os resultados das avaliações em diálogo com os diferentes segmentos escolares.

[...] os indicadores são importantes mais pela significação compartilhada que possuem perante os atores da escola que pelo valor numérico ou de análise que possam gerar. Os indicadores têm de ser uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada pelas políticas públicas [...] (Freitas, 2005, p. 922).

Corroborando essa visão do papel dos resultados das avaliações externas no desenvolvimento da educação escolar o conceito de “qualidade negociada”, como o “produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola” (Freitas, 2005, p. 911), concretizando-se como uma “negociação ampla e responsável com os atores da escola – acerca do seu projeto pedagógico e das suas demandas, incluindo um sistema público de monitoramento de qualidade, construído coletivamente” (p. 929). Assim, os significados dos indicadores são compartilhados e há corresponsabilidade entre os agentes nas ações desenvolvidas, propiciando uma concepção de avaliação participativa, o que leva à construção da qualidade social da educação na e para cada escola.

Colaborando com a edificação de uma educação escolar de qualidade socialmente referenciada, e, por conseguinte, dialógica, dentro de uma racionalidade comunicativa para uma sociedade democrática (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012), Dourado, Oliveira e Santos (2007) explicam que se devem considerar as dimensões extra e intraescolares “[...] como fundamentais para a definição e compreensão teórico-conceitual e para análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação” (p. 24). Dois níveis compõem a dimensão extraescolar: “[...] o do espaço social e o dos direitos, obrigações e garantias [...]” (p. 25); e quatro compõem o intraescolar: “[...] condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; e, ainda, acesso, permanência e desempenho escolar [...]” (p. 25). Assim, os autores consideram que o aprimoramento de cada um desses níveis e sua articulação por meio de políticas públicas são fundamentais para uma educação básica da qualidade, que pode ser identificada por meio de indicadores qualitativos – como gestão e as formas de participação, e quantitativos – como os informativos educacionais de acesso, permanência e desempenho.

Mais especificamente no que diz respeito ao conceito de educação de qualidade socialmente referenciada em si, ao definir qualidade da educação, Silva (2009) agrega o adjetivo social a esse conceito, que remete à premissa que a qualidade da educação tem que ser socialmente referenciada, isto é, a educação só é de qualidade quando está a serviço da cidadania e da democracia, por meio da dialogicidade e em busca da emancipação de todas e todos (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012).

[...] a qualidade social da educação básica e pública depende de alguns fatores externos a escola: socioeconômicos, socioculturais, financiamento público adequado e compromisso dos gestores centrais. Internamente à escola, outros elementos sinalizam a qualidade social da educação, entre eles, a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o

respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (Silva, 2009, p. 224).

Outrossim, fica patente a necessidade do estabelecimento de relações dialógicas (Freire, 1992; 1997; 2011) nas escolas, a fim de fortalecer a participação de todos os agentes na construção do Projeto Político Pedagógico, para que se definam os caminhos pelos quais se podem alcançar os objetivos educacionais coletivamente acordados e estabelecidos. Para isso, a participação democrática, base da emancipação social, deve ser ensinada e aprendida nas escolas (Toro, 2005; Habermas, 2012), tanto nos colegiados escolares legalmente definidos para esse fim, como em quaisquer tempos e espaços em que isso seja possível, envolvendo o trabalho docente em sala de aula, a organização de assembleias, as reuniões entre professores, com os pais e demais membros da comunidade. Esse é o processo de transformação da escola de um lugar no qual todos as crianças e jovens devem estar e permanecer, por força do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990), em um ambiente onde se promove o desenvolvimento humano nos aspectos físico, cognitivo, acadêmico, emocional e social. Nessa escola será oferecida educação de qualidade social.

Com base em Dourado e Oliveira (2009), entende-se que algumas ações são necessárias para que essa qualidade da educação seja possível, a saber: reconhecimento da heterogeneidade e da pluralidade de problemas que ecoam na escola; superação das desigualdades entre as diferentes regiões; promoção e atualização da história e cultura, com políticas de inclusão e resgate social; aprendizagem significativa; rediscussão de práticas curriculares; menores números de estudantes por turma; financiamento público adequado às diferentes etapas e modalidades; condições adequadas de trabalho aos profissionais e quanto ao acesso, permanência e sucesso aos alunos; organização da gestão da escola; sólida política de formação de professores incluindo planos de carreira consistentes; e ações que propiciem o engajamento da comunidade.

Diante dessa análise, esclarece-se a noção de que indicadores produzidos pelas avaliações externas podem compor, como informações relevantes, o trabalho escolar voltado à oferta de educação escolar de qualidade social, desde que alguns cuidados sejam tomados. Por exemplo, ao utilizar esses indicadores para avaliar o trabalho docente, estimula-se modelos hierárquico-burocráticos e gerencialistas de administração escolar, reforçando o *ethos* de uma educação produtivista, baseada na racionalidade técnica do mercado. Além disso, a adoção indiscriminada desses indicadores pelas equipes escolares é pernicioso na medida em que permite às avaliações externas atingir um de seus objetivos não anunciados, a homogeneização dos diferentes contextos educacionais, mensurando, por meio de instrumentos estandardizados, conhecimentos e habilidades de um número gigantesco de estudantes, e, assim, desconsiderando as heterogeneidades entre diferentes regiões do país, redes de ensino e escolas.

Nesta subseção, portanto, entende-se que a educação escolar de qualidade social empodera as novas gerações para que possam compreender, dialogar e fazer escolhas informadas e intencionais, considerando o contexto em que vivem em uma perspectiva intercultural (Candau, 2012), respeitando os direitos humanos e praticando a participação democrática na busca de consensos para a resolução de problemas sociais (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012).

Essa perspectiva de qualidade social da educação leva em consideração as avaliações externas, que, segundo Saul (1985), podem também ter caráter emancipatório e de transformação social, desde que suas elaborações e implementações se baseiem na premissa de que avaliação pode e deve conscientizar os avaliados de que as suas condições não são permanentes, podendo ser mudadas e transformadas por meio do diálogo entre sujeito e realidade (Freire, 2011).

Tendo explicitado a perspectiva teórica adotada neste artigo, em seguida, na próxima subseção, são analisados os resultados da pesquisa documental acerca das relações entre avaliações externas e qualidade da educação.

UMA ANÁLISE DAS IMBRICAÇÕES ENTRE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA E AVALIAÇÕES EXTERNAS

Os estudos de Bovens (2007), Cobo, Zucchetti e Rivas (2011), Grant e Keohane (2005), Pacheco (2014), Ravitch (2014) e Robertson (2012) apontam que as avaliações externas estão presentes na maior parte dos sistemas educacionais mundiais, situação da qual o Brasil não poderia escapar. Assim, de acordo com a discussão desenvolvida na subseção anterior, é possível afirmar que, em uma vertente de administração escolar democrática-emancipatória, cabe a todos envolvidos com a educação básica, elaborar, desenvolver

e implementar ações frente aos resultados dessas avaliações em uma perspectiva crítica, muito atenta às diversas nuances das informações fornecidas.

Tentando colaborar com esse processo, com a finalidade de analisar os resultados da pesquisa, relativos às imbricações entre qualidade da educação e avaliações externas, apresenta-se no quadro 02 as referências dos artigos que abordam a temática, por ano de publicação que compuseram a amostra analisada neste artigo.

Quadro 2. Artigos que relacionam qualidade da educação e avaliações externas

Ano da publicação	Autor, título e volume do artigo analisado na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE,
2009	PERONI, Vera Maria Vidal. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. V. 25, n. 2, 2009.
2010	RICHIT, Adriana. Avaliação da educação e a formação continuada docente: horizontes e contradições nas políticas públicas. V. 26, n. 1, 2010.
2011	AUGUSTO, Maria Helena; OLIVEIRA, Dalila Andrade de. O desafio da inspeção escolar e a obrigação de resultados em Minas Gerais. V. 27, n. 2, 2011.
2012	ASSUNÇÃO, Mariza; CARNEIRO, Verônica. O papel do estado e as políticas públicas de educação: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental. V. 28, n. 3, 2012.
2013	SCHNEIDER, Marilda; NARDI, Elton. O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. V. 29, n. 1, 2013.
2014	MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Avaliação interna no contexto das avaliações externas: desafios para a gestão escolar. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-o-Periódico científico editado pela ANPAE, V. 30, n. 1, 2014.
	SALGADO JUNIOR, Alexandre Pereira; NOVI, Juliana Chiaretti. Proposta metodológica: avaliação externa e desempenho dos alunos. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação--Periódico científico editado pela ANPAE, v. 30, n. 3, 2014.
	PRESTES, Emília Maria da Trindade; FARIAS, Maria da Saete Barboza de. Face (s) da avaliação da educação em tempos de incertezas. V. 30, n. 3, 2014.
2015	MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. V. 31, n. 3, p. 667-680, 2015.
	RICHTER, Leonice Matilde; SOUZA, Vilma Aparecida; SILVA, Maria Vieira. A dimensão meritocrática dos testes padronizados e a responsabilização unilateral dos docentes. V. 31, n. 3, p. 607-625, 2015.
	MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Avaliação da educação básica e qualidade do ensino: estudo sobre os anos finais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de São Paulo. V. 31, n. 2, p. 335-353, 2015.
	ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; SILVEIRA, Carmem Lúcia Albrecht da. Agendas da educação básica: gestão escolar e qualidade da educação. V. 31, n. 1, p. 145-157, 2015.
	BENITEZ, Silvío; SOUZA, Silvana Aparecida de. Efeitos colaterais da meritocracia na educação: a rede municipal de educação de Foz do Iguaçu e o IDEB. V. 31, n. 2, p. 355-369, 2015.
	WERLE, Flávia Obino Corrêa; AUDINO, Janaina Franciscato. Desafios na gestão escolar. V. 31, n. 1, p. 125-144, 2015.
2016	CAMARGO, Arlete Maria Monte de; RIBEIRO, Maria Edilene Silva; MENDES, Odete da Cruz. Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar--o caso do Pará. V. 32, n. 1, p. 89-110, 2016.
	SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. V. 32, n. 2, p. 509-526, 2016.
2017	IVO, Andressa Aita; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista. V. 33, n. 3, p. 791-809, 2017.
	ALMEIDA, Daniel Cabral; PIERRE, Victor Hugo Lessa; COSTA, Carlos Eugênio Silva da Costa; SANTA RITA, Luciana Peixoto; PINTO, Ibsen Mateus Bittencourt. Enem: uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste. V. 33, n. 2, p. 399-419, 2017.

Fonte: as autoras

Como é possível observar no gráfico 01, a temática que envolve avaliações externas e qualidade da educação vem sendo abordada em publicações posteriores a 2009, tendo recebido crescente atenção por

parte de pesquisadores na última década. Ressalta-se que nem todos os artigos apresentam definições dos conceitos de qualidade da educação que discutem, ainda que todos explicitem aspectos que a comporiam. Constatou-se, dessa forma, que, como apontado na seção anterior, o conceito de qualidade da educação configura-se como polissêmico, estando intrinsecamente ligado a determinadas perspectivas sociais, políticas e pedagógicas. Dessa forma, entende-se que não seria possível mensurar, por meio de testes padronizados, a qualidade da educação ofertada por uma determinada escola e/ou rede de ensino.

Não obstante, a correlação entre avaliações e qualidade tem se estreitado, pois são os dados produzidos pelas avaliações externas têm, preponderantemente, embasado ações políticas, administrativas e pedagógicas das redes de ensino e das escolas objetivando alcançar alguma qualidade da educação básica.

Nessa mesma linha de pensamento, Machado, Alvarse e Oliveira (2015) ressaltam que tem crescido o número de pesquisas sobre avaliações externas e que essas estão na base das discussões sobre a qualidade na educação. Esse crescimento também é discutido no artigo de Richter, Souza e Silva (2015), que relaciona a existência de uma estreita relação entre qualidade da educação e os índices produzidos pelas avaliações externas.

Nos artigos de Schneider e Nardi (2013), Esquinsani e Silveira (2015) e Silva (2016) foi possível observar um avanço nessa discussão, pois os autores reconhecem as avaliações externas como um importante instrumento de aferição, acompanhamento, monitoramento e mensuração da qualidade da educação brasileira. É fato que essa definição de qualidade não contempla a qualidade de educação que defendemos (Freitas, 2005; Dourado; Oliveira; Santos, 2007), mas observamos que os dados por elas produzidos, orientam as políticas públicas educacionais focadas no alcance de metas numericamente mensuráveis.

Contribui para essa observação Schneider (2013), explicando que a redemocratização no Brasil impactou significativamente diversos campos sociais, com destaque para a educação, cuja universalização passou a ser vista como fundamental na construção de uma sociedade mais justa e participativa. Nesse processo, o fluxo escolar tem se apresentado como um dos principais indicadores de qualidade, em um contexto educacional de altos índices de evasão e reprovação. Paralelamente, a progressão das aprendizagens dentro de um determinado período deu origem a formulação de indicadores quantitativos do desempenho, que poderiam ser aferidos por meio de avaliações em larga escala.

Com o passar do tempo, evidenciou-se um problema de não ser possível estabelecer correspondências unívocas entre a elevação dos índices de aprendizagens e qualidade da educação ofertada, pois o aumento dos índices aferidos não necessariamente reflete na elevação da qualidade social da educação (Freitas, 2005; Dourado; Oliveira; Santos, 2007). Contudo, segundo Barroso (2005), tem sido possível perceber que a busca pela qualidade da educação tem sustentado ações de implantação e expansão das avaliações externas. Essa expansão tem se dado com base no discurso de democratização com igualdade da oferta de educação básica para todos. Todavia, a finalidade das avaliações externas que tem se evidenciado fortemente é a de regulação do trabalho de estudantes e professores, nas escolas e nas redes, para que elas possam produzir os indivíduos trabalhadores e consumidores que o mercado demanda. Assim, não se trata das avaliações servindo às aprendizagens, ou seja, avaliar para que se possa ensinar melhor; mas de aprendizagens servindo às avaliações, ou seja, ajustar o que se ensina com a finalidade única de melhorar os índices.

Essa caracterização é reafirmada por Salgado Junior e Novi (2014); Almeida, Pierre, Costa, Santa Rita e Pinto (2017); e Schneider e Nardi (2013), esclarecendo que as avaliações externas são as estruturadoras das atuais concepções de qualidade na educação, que por sua vez, é vista como um dos alicerces para o desenvolvimento social e econômico do país. Mais especificamente, em seu estudo quali-quantitativo, Salgado Júnior e Novi (2014) discorrem sobre diversos fatores que influenciam o desempenho discente nas avaliações externas, tanto os relacionados ao processo, quanto aos resultados educacionais. Esse estudo reconhece a preponderância dos indicadores produzidos pelas escolas no sentido de “orientar seus processos internos, administrativos e pedagógicos, visando melhorar o desempenho dos alunos nos testes padronizados” (Salgado Júnior; Novi, 2014, p. 611). Há, inclusive, segundo os autores, um redirecionamento de recursos financeiros, por parte dos administradores escolares, para ações que, hipoteticamente, aumentariam os níveis de desempenho dos estudantes nas avaliações e que, supostamente, resultariam em mais qualidade.

Em uma perspectiva emancipadora, o artigo de Esquinsani e Silveira (2015) evidencia como relevante o papel dos gestores escolares na interpretação e condução de ações para obtenção de resultados positivos nas avaliações externas. Dessa maneira, os autores identificam aspectos que impactam na qualidade da educação, como práticas otimizadas em administração escolar, equipe qualificada, participação ativa dos profissionais e diálogo entre as instâncias superiores e escolas para o sucesso na construção de um projeto

pedagógico coletivo. Esses elementos apontariam para uma “real possibilidade de vincular esta atividade à qualidade da educação em escolas pública” (p.155).

Nessa visão, a administração escolar tem papel fundamental na qualidade da educação, entre outros aspectos, pela maneira que interpreta os resultados das avaliações, traduzindo-os como fatores que podem auxiliar as aprendizagens do ponto de vista democrático e emancipatório. Pode-se agregar a esse entendimento uma colocação de Augusto e Oliveira (2011), para quem “a obrigação de resultados não deve ser imperativa, e sim incitativa à qualidade do trabalho” (p. 311). Assim, a qualidade da educação estaria ligada às formas pelas quais as equipes escolares desenvolvem suas ações, na contramão de uma “lógica pragmática, uma cultura de performatividade, de produtividade” (p. 311). Por outro lado, os autores admitem a significativa potencialidade dos resultados das avaliações externas como forma de regulação das escolas, por parte do Estado.

Analisando o papel da administração escolar no manejo dos resultados das avaliações externas, objetivando elevar a qualidade da educação, Werle e Audino (2015) advogam pela necessidade de estabelecimento de diálogo entre redes de ensino, escolas e comunidades locais. As autoras atribuem ao diálogo possibilidades para que os indicadores produzidos se tornem instrumentos para a administração escolar, visão que se coaduna com a ideia da dialogicidade (Freire, 1992; 1997; 2011) como fundamento da educação de qualidade. A compreensão aprofundada dos dados possibilitaria intervenções baseadas em consensos (Habermas, 2012), condizentes com as necessidades de aprendizagem dos estudantes.

Ademais, sobre o papel dos administradores escolares, os artigos de Werle e Audino (2015) e Ivo e Hypolito (2017) analisam o entrelaçamento entre informações advindas das avaliações externas e da realidade local. Os autores observam que os agentes escolares podem tanto aceitar como rejeitar determinadas informações, pois ao adentrarem as escolas elas são convertidas em políticas internas, orientando o trabalho pedagógico a ser desenvolvido. Assim, eles ressaltam que para elevar a qualidade da educação ofertada em uma determinada escola e/ou rede de ensino, é fundamental que seus agentes reflitam criticamente sobre as informações obtidas das mais diversas fontes e quais esforços devem ser empreendidos pela equipe gestora, a fim de converter informações em ações administrativas e pedagógicas.

Por esse ângulo, no artigo de Machado e Alavarse (2014) é possível visualizar como a administração escolar é instância intermediária que liga o espaço micro das salas de aula ao espaço macro das redes de ensino, pois sua equipe é a primeira leitora dos resultados das avaliações nas escolas, propiciando oportunidades para que professores possam se apropriar deles e utilizá-los como alguns dos parâmetros para o desenvolvimento das aprendizagens. Werle e Audino (2015) confirmam esse ponto de vista na medida que, ao compararem diversas escolas em seu estudo, levantaram diferentes formas de implementação de uma mesma política pública, concluindo que a qualidade da educação começa na escola pelas práticas de gestão. Dessa maneira, pode-se concordar com as autoras quando afirmam que as avaliações externas orientam, entre outros fatores, a “formação continuada dos professores, metodologia de ensino e, até mesmo, mudanças na base curricular das escolas” (Werle; Audino, 2015, p.142).

Além dos aspectos supracitados, segundo Richit (2010), a formação continuada dos profissionais da escola traduz-se como um aspecto fundante da qualidade da educação, pois os resultados das avaliações externas deveriam compor criticamente políticas públicas consistentes e duradouras de formação. Contudo, há um fator que intervém negativamente nessa relação, que reside na disparidade entre os investimentos na formação continuada e nas avaliações externas. Assim, o Estado tenta mensurar aprendizagens e ranquear escolas e redes sem ter feito investimentos essenciais tanto nos professores como nos estudantes.

Ainda sobre a relevância da formação docente na qualidade da educação, Peroni (2009) analisou os diversos conteúdos abordados em diferentes ações formativas, concluindo que nem sempre eles correspondem às demandas e necessidades docentes. A autora alertou também para a contradição existente entre o objetivo de se construir uma educação de qualidade e a falta de investimento em “condições materiais de oferta e de valorização dos profissionais da educação” (p. 298), observando, finalmente, que a atitude do Estado tem sido “avaliar e induzir a qualidade através da pressão” (p. 298), acusando os professores pelos baixos índices de rendimento dos estudantes. Assim, o Estado avaliador, por meio de políticas de responsabilização das escolas e dos professores, joga uma cortina de fumaça sobre os problemas estruturais da educação brasileira, como a insuficiência de recursos e de apoio técnico por parte dos órgãos centrais (SILVA, 2016). Os próprios índices produzidos pelas avaliações externas, se analisados criticamente, podem desacreditar essa responsabilização unilateral (Richter; Souza; Silva, 2015)

Ademais, Peroni (2009) propõe uma discussão sobre quais políticas realmente apresentam impacto na qualidade da educação para todos. A autora entende que é necessário reformular conceitos, visto que, historicamente, a educação foi pensada para poucos e precisa ser reorganizada, inclusive em termos

orçamentários. Ela também afirma que as políticas públicas deveriam ser avaliadas sistematicamente para que consigam avançar em termos de qualidade da educação. Ela reconhece, dessa maneira, que há relação direta entre formação continuada de professores e/ou gestores escolares, resultados nas avaliações externas e qualidade da educação ofertada.

Na contramão dessa ideia, Assunção e Carneiro (2012) explicam que, em uma perspectiva gerencialista e regulatória, têm-se analisado de forma simplista e mecânica os resultados das avaliações externas, pois se considera apenas o aumento ou o decréscimo dos índices, sem relacioná-los a outras informações próprias de cada escola e das realidades locais. A ausência dessa relação torna os resultados das avaliações ineficazes para alavancar a qualidade da educação, apesar de contribuírem para o cumprimento de agendas predeterminadas pelo mercado e implementadas pelo Estado. Essas ações objetivam regular a educação básica de cima para baixo, massificando e homogeneizando os processos de ensino e aprendizagem, para que ao final da escolarização, forme-se o indivíduo trabalhador-consumidor, flexível e constantemente disposto à mudança, já que viverá em um ambiente social cada vez mais incerto, manipulado com base nos interesses dos grandes conglomerados financeiros.

Camargo, Ribeiro e Mendes (2016) fortalecem essa argumentação, ao investigarem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), frente às análises dos fatores impactantes na qualidade da educação. Os autores afirmam que o PDE foi idealizado e implantado com a finalidade de aprimorar a educação básica, unindo, em regime de colaboração, os municípios, os estados e a União em torno desse objetivo. Todavia, o estudo das diretrizes do plano revela que elas estão de acordo com a lógica do mercado, que se refletem, por exemplo, em ações de formação continuada, que se concentram nos aspectos técnico-organizacionais para a homogeneização dos processos de ensino e da aprendizagem, desconsiderando e anulando a diversidade nas escolas. Inverte-se assim, a lógica de uma avaliação a serviço do aprimoramento dos processos de ensino e aprendizagem, implementando-os a serviço da avaliação, distanciando, ainda mais, a educação escolar da qualidade social almejada, isto é, inclusiva, justa e democrática.

Essa contradição entre objetivos anunciados e reais de algumas políticas públicas educacionais é corroborada por Schneider e Nardi (2013). As autoras, ao analisarem as finalidades explícitas do Ideb, evidenciam que o índice é apresentado como um instrumento para a construção de uma educação integral almejada desde o início do século XX, e, ao mesmo tempo, as ações necessárias para sua implementação têm caráter regulatório, de prestação de contas e de ranqueamento das escolas, que vão na contramão desse objetivo.

Outra possível relação entre indicativos produzidos pelas avaliações externas e qualidade da educação refere-se às suas utilizações como instrumentos de acompanhamento sistemático do trabalho escolar, pois regulariam o funcionamento do sistema educativo por dentro (Machado; Alavarse; Oliveira, 2015). Assim, por exemplo, as avaliações externas têm permitido acompanhar a evolução das políticas de inclusão (Prestes; Farias, 2014), que em tese estariam favorecendo a implantação das políticas de equidade. Essas políticas, por meio de medidas de gestão e financiamento, teriam como objetivo ampliar o acesso e a permanência de grupos historicamente excluídos do acesso à escolarização. Dessa maneira, ainda que esse tipo de indicador não favoreça a educação nacional nas avaliações internacionais, eles podem ser compreendidos como evidências da qualidade da educação pública, que deve ser para todos.

Como exemplos específicos de avaliações que têm propiciado monitoramentos escolares mais precisos, Machado, Alavarse e Oliveira (2015) salientam que o Ideb tem possibilitado um acompanhamento histórico da evolução de dados quantitativos. Analogamente, Almeida, Pierre, Costa, Santa Rita e Pinto (2017) apresentam o Enem como instrumento de acompanhamento de políticas públicas. Para serem catalizadoras do acompanhamento das aprendizagens, acrescenta-se que os critérios dessas avaliações sejam transparentes e de fácil compreensão, o que, segundo Richter; Souza e Silva (2015), não tem sido posto em prática. Além disso, Benitz e Souza (2015) afirmam que os sistemas de avaliação, como estão postos, depõem contra a melhoria da qualidade da educação a que se propõem avaliar.

Há ainda potencialidades emancipatórias (Habermas, 2012) a serem reconhecidas nos efeitos das avaliações externas nas escolas. Machado, Alavarse e Arcas (2015) explicam que avaliação vem se fortalecendo como instrumento de acompanhamento do desempenho do alcance das políticas públicas, atuando na qualidade da educação e se expandindo nas instâncias estaduais e municipais subsidiando as administrações educacionais. Contudo, os autores refletem sobre a restrição da concepção de qualidade à lógica simplista dos níveis de proficiência, mensuráveis por meio dessas avaliações, como se o trabalho escolar só pudesse ser validado por elas. Por isso, eles reforçam a necessidade de contextualizar os indicadores produzidos pelas avaliações externas por meio de outras informações, relativas às “condições da escola, ao processo pedagógico, ao clima escolar, ao nível socioeconômico, entre outras” (p. 677). Assim,

os resultados das avaliações externas podem contribuir para a elevação da qualidade social da educação, base para uma sociedade democrática.

Dentro do quadro de artigos analisados, alguns (Peroni, 2009; Benitz; Souza, 2015; Salgado Junior; Novi, 2014; Silva, 2016; Machado, Alavarse; Arcas, 2015; Prestes; Farias, 2014) apontaram caminhos para o desenvolvimento de ações que se apresentam como alternativas de diálogo entre as diferentes agentes em torno das avaliações externas, entendendo seus resultados de acordo com cada realidade. Nessa linha de reflexão crítica, ao alertar sobre alguns dos efeitos das avaliações externas nas escolas, que se baseiam em valores que claramente estão na contramão daqueles nos quais se baseia a qualidade da educação, tais como a competição, a seletividade, o estreitamento do currículo e o aprofundamento das desigualdades sociais, os autores desvelam um novo horizonte para a qualidade da educação, como também fazem Freitas (2005) e Dourado e Oliveira e Santos (2007) autores de referência que apontam possibilidades para que cada rede de ensino e escola construa coletivamente projetos e planejamentos voltados à democracia e à emancipação social por meio de uma educação escolar de qualidade.

Em nossas análises realizadas sobre as articulações entre a qualidade da educação com a administração escolar, que foi apresentada em alguns textos como propiciadora da elevação da qualidade, o que se refletiria nos resultados das avaliações. Essa articulação dependeria das formas pelas quais as equipes gestoras se apropriam dos indicadores das avaliações, juntamente com diversos outros, internos e externos, para conduzir a elaboração de projetos e planejamentos voltados às aprendizagens dos estudantes.

Ainda sobre o papel da equipe gestora observamos a relevância da formação continuada dos profissionais da escola para a elevação da qualidade, que levaria, teoricamente, a melhores resultados nas avaliações. Desse modo, ações formativas nas escolas, lideradas pelas equipes gestoras, que propiciassem análises críticas dos indicadores produzidos pelas avaliações, poderiam produzir conhecimentos aplicáveis aos processos de ensino e aprendizagem, aprimorando-os. Nessa direção, em alguns textos, foi observada a ideia de que os resultados das avaliações externas podem contribuir para a elaboração de procedimentos de acompanhamento das aprendizagens.

Por fim, evidenciou-se uma correlação ambígua entre avaliações externas e qualidade da educação, pois o papel delas na composição das diferentes concepções de qualidade apresentou-se de forma distinta. Enquanto em alguns textos as avaliações externas serviriam para mensurar níveis de certa qualidade da educação, em outros ficou demarcado que a noção de qualidade da educação teve origem nas avaliações externas, ou seja, na ausência de avaliações externas não há educação de qualidade. Essa ambiguidade é acentuada pela polissemia dos conceitos de qualidade da educação, pois se não há consenso sobre o que ela é, como ela poderia ser medida por meio de testes standardizados? Essa dúvida se acentua se for considerada a dimensão continental de nosso país, composto pelas realidades diversas, e, conseqüentemente, por escolas e redes de ensino muito diferentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar as relações entre avaliações externas e qualidade da educação, problematizando-as, por meio de uma pesquisa documental e da análise de conteúdo (Salvador, 1977; Gil, 2002; 2008; Bardin, 1977) de 18 artigos da RBPAAE, publicados entre os anos 2000 e 2019. Tratou-se de um recorte de uma pesquisa maior, que se referiu aos efeitos das avaliações externas nas escolas públicas de educação básica brasileiras. Desse modo, a questão discutida foi: como se caracterizou a relação entre avaliações externas e qualidade da educação nos artigos investigados?

A significativa presença de diversas concepções de qualidade da educação nos artigos que tratam dos efeitos das avaliações externas, 18 dos 28 que compuseram a pesquisa original, indicou que a principal característica das relações entre essas concepções e as avaliações externas é a imbricação, que foi observada nas duas vertentes teórico-conceituais nas quais os efeitos das avaliações externas têm sido debatidos, a burocrática-gerencialista (Afonso, 2009) e a democrática-emancipatória (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012).

Além desses aspectos fundamentais, nos artigos estudados, destacaram-se elementos que podem ajudar a compor um quadro de referência sobre a qualidade da educação básica, considerando a avaliação externa como um componente importante desse quadro, isso porque devido à ligação intrínseca entre concepções de qualidade, de educação e de educação escolar, torna-se bastante difícil, com base na pesquisa realizada, chegar a uma determinada, pontualmente definida, concepção de qualidade da educação.

Por fim, há uma relação entre avaliações externas e qualidade da educação, que se apresenta mais forte na vertente burocrática-gerencialista (Afonso, 2009), do que na democrática-emancipatória (Toro, 2005; Freire, 1992; 1997; 2011; Habermas, 2012). Na primeira, as avaliações têm prioridade em relação aos

processos de ensino e aprendizagem, haja vista a disparidade entre os investimentos na formação continuada e nas avaliações externas. A priorização das avaliações em relação às aprendizagens refere-se, desse modo, a real agenda do Estado avaliador para as escolas públicas, qual seja, regulá-las, principalmente por mecanismos de *accountability*, para formar o indivíduo trabalhador-consumidor.

Na segunda vertente, as avaliações externas não são as protagonistas na construção da educação de qualidade social, sendo, na verdade, coadjuvantes nesse processo. Isto é, não é possível negar a importância das avaliações externas nos processos de ensino e aprendizagem, desde que os indicadores por elas produzidos componham, junto com muitos outros, a elevação da qualidade social da educação ofertada. Esses fatores podem se referir às avaliações internas, contínuas realizadas de diversas formas nas salas de aula; à realidade social, econômica, sanitária e urbanística das comunidades atendidas; às condições prediais, de recursos e de materiais disponíveis; à formação inicial e continuada dos profissionais; aos currículos oficial e em ação; ao amadurecimento dos processos de participação, entre tantos outros que cada escola e rede de ensino deve conhecer e analisar para elaborar seus projetos e planejamentos. Portanto, confirma-se que haja imbricação entre avaliações externas e qualidade da educação, mas sem uma relação direta e certa de causa e efeito.

Desse modo, neste artigo, foi possível evidenciar que os resultados das avaliações externas, dependendo de como são interpretados pelas equipes escolares, podem contribuir para orientar o aprimoramento da administração escolar em uma perspectiva democrática-emancipatória que se constrói por meio da racionalidade comunicativa que estrutura uma educação para a criticidade e para a justiça social, ideal que se coaduna com a aproximação do conceito de qualidade social expressa neste artigo, isto é, trata-se da educação que empodera os estudantes para que possam compreender, dialogar e fazer escolhas informadas e intencionais, considerando o contexto em que vivem em uma perspectiva intercultural, respeitando os direitos humanos e praticando a participação democrática na busca de consensos para a resolução de problemas sociais.

REFERÊNCIAS

- Abdian, G. Z., & Nascimento, P. H. C. (2017). Gestão e qualidade da educação escolar básica: sentidos em construção. *Revista Espaço Pedagógico*, 24(2).
- Afonso, A. J. (2000). *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. Cortez.
- Almeida, D. C. de, Pierre, V. H. L., Costa, C. E. S. da, Santa Rita, L. P., & Pinto, I. M. B. S. (2017). Enem: uma análise do efeito das políticas públicas educacionais em Alagoas e a comparação do resultado do ranking com os demais estados do Nordeste. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33(2), 399-419.
- Araujo, I. A. de (2016). Avaliação em larga escala e qualidade: dos enquadres regulatórios aos caminhos alternativos. *Linhas Críticas*, 22(48), 462-479.
- Assunção, M., & Carneiro, V. (2012). O papel do estado e as políticas públicas de educação: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 28(3).
- Augusto, M. H., & de Oliveira, D. A. (2011). O desafio da inspeção escolar e a obrigação de resultados em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 27(2).
- Bardín, L., & De Conteúdo, A. (1977). Lisboa: Edições 70. *Obra original publicada em*.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26, 725-751.
- Benitez, S., & de Souza, S. A. (2015). Efeitos colaterais da meritocracia na educação: a rede municipal de educação de Foz do Iguaçu e o IDEB. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(2), 355-369.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- BRASIL. (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente, Câmara dos Deputados, Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. *DOU*.
- _____. LDB, L. (2016). 9.396, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em, 14(10).
- _____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.
- _____. & BRASIL. (2007). Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, ea participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Decreto nº 6.094, 24 de abril de 2007*.

- _____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Camargo, A. M. M. de, Ribeiro, M. E. S., & da Cruz Mendes, O. (2016). Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar—o caso do Pará. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32(1), 89-110.
- Candau, V. M. F. (2012). Diferenças culturais, interculturalidade e educação em direitos humanos. *Educação & Sociedade*, 33, 235-250.
- Cobo, C., Zucchetti, A., & Rivas, A. World Bank.(2011). Learning for All. Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development. World Bank Group Education Strategy 2020. Washington DC: World Bank. *EDUCACIÓN: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA LA ERA DIGITAL*.
- Dias Sobrinho, J. (2003a). Avaliação da educação superior regulação e emancipação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 8(02), 31-64.
- _____. (2003b). Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior. In *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior* (pp. 198-198).
- Dourado, L. F., de Oliveira, J. F., & de Almeida Santos, C. (2007). A qualidade da educação conceitos e definições. *Textos para discussão*, (24), 69-69.
- Dourado, L. F., & Oliveira, J. F. D. (2009). A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, 29, 201-215.
- Esquinsani, R. S. S., & da Silveira, C. L. A. (2015). Agendas da educação básica: gestão escolar e qualidade da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(1), 145-157.
- Freire, P. (1992). *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. Editora Paz e Terra.
- _____. (1997). *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 19897.
- _____. (2011). *Pedagogia do oprimido*.
- Freitas, L. C. D. (2004). A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educação & Sociedade*, 25, 131-170.
- _____. (2005). Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação & Sociedade*, 26, 911-933.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Editora Atlas SA.
- Grant, R. W., & Keohane, R. O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. *American political science review*, 99(1), 29-43.
- Habermas, J. (2012). *Teoria do agir comunicativo*. WMF Martins Fontes.
- Ivo, A. A., & Hypolito, Á. M. (2017). Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33(3), 791-809.
- Lindoso, R. C. B., & Santos, A. L. F. D. (2019). Política educacional e a avaliação em larga escala como elemento de regulação da educação. *Jornal de Políticas Educacionais*, 13.
- Machado, C., & Alavarse, O. M. (2014). Avaliação interna no contexto das avaliações externas: desafios para a gestão escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 30(1).
- Machado, C., Alavarse, O. M., & Arcas, P. H. (2015). Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(3), 667-680.
- Machado, C., Alavarse, O. M., & de Oliveira, A. S. (2015). Avaliação da educação básica e qualidade do ensino: estudo sobre os anos finais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de São Paulo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(2), 335-353.
- Nardi, E. L., & Schneider, M. P. (2013). Qualidade (social) na educação básica: o desafio da construção nos municípios do oeste catarinense//Quality (social) in Basic Education: the challenge of building in the west Santa Catarina municipalities.
- Nardi, E. L., Schneider, M. P., & Rios, M. P. G. (2014). Qualidade na educação básica: ações e estratégias dinamizadoras. *Educação & Realidade*, 39, 359-390.
- OLIVEIRA, M. A. A. D., & SANTOS, A. L. F. D. (2021). Accountability educacional: sentidos discursivos em análise. *Estudos em Avaliação Educacional*, 32.
- Oliveira, R. P. D., & Araujo, G. C. D. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista brasileira de educação*, 5-23.
- Pacheco, J. A. (2014). Políticas de avaliação e qualidade da educação: uma análise crítica no contexto da avaliação externa de escolas, em Portugal. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 19(02), 363-371.
- Peroni, V. M. V. (2009). Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 25(2).

- Prestes, E. M. T., & de Farias, M. D. S. B. (2014). Face (s) da avaliação da educação em tempos de incertezas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 30(3).
- Ravitch, D. (2014). *Reign of error: The boax of the privatization movement and the danger to America's public schools*. Vintage.
- Richit, A. (2010). Avaliação da educação e a formação continuada docente: horizontes e contradições nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1).
- Richter, L. M., Souza, V. A., & Silva, M. V. (2015). A dimensão meritocrática dos testes estandardizados e a responsabilização unilateral dos docentes. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(3), 607-625.
- Robertson, S. L. (2012). A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação*, 17(50), 285-305.
- Junior, A. P. S., & Novi, J. C. (2014). Proposta metodológica: avaliação externa e desempenho dos alunos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 30(3).
- Salvador, Â. D. (1977). *Métodos y técnicas de pesquisa bibliográfica: elaboração de trabalhos científicos*. Sulina.
- SAUL, A. M. (1985). *Avaliação emancipatória: desafios à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. 1985* (Doctoral dissertation, Tese (Doutorado em Educação)—Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo).
- Schneider, M. P. (2013). Políticas de avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. *EccoS—Revista Científica*, (30), 17-34.
- Schneider, M., & Nardi, E. (2013). O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 29(1).
- Schneider, M. P., & Nardi, E. L. (2015). Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador?. *ETD-Educação Temática Digital*, 17(1), 58-74.
- Schneider, M. P., & Sartorel, A. (2016). Prova Brasil e os mecanismos de controle simbólico na organização da escola e no trabalho docente. *EccoS—Revista Científica*, (40), 17-31.
- da Silva, A. F. (2016). Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32(2), 509-526.
- Silva, M. A. D. (2009). Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cadernos Cedes*, 29, 216-226.
- Toro, A. (2005). A construção do público: cidadania, democracia e participação. In *A construção do público: cidadania, democracia e participação* (pp. 112-112).
- Werle, F. O. C., & Audino, J. F. (2015). Desafios na gestão escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 31(1), 125-144.